

**EL ACCESO  
A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

**LA GESTACIÓN DE UNA LEY  
DESDE LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS**



**JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ**

EL ACCESO  
A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA GUBERNAMENTAL

LA GESTACIÓN DE UNA LEY  
DESDE LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS

# EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

LA GESTACIÓN DE UNA LEY  
DESDE LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS



**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara



LA VERDAD NOS HARA LIBRES ®

**UNIVERSIDAD  
IBEROAMERICANA**  
CIUDAD DE MÉXICO

**JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ**

Ramírez Sáiz, Juan Manuel

El acceso a la información pública gubernamental : la gestación de una ley desde las organizaciones cívicas / J.M. Ramírez Sáiz. - Guadalajara, México : ITESO, 2008.

248 p.

ISBN 978-968-5087-96-4

1. Derecho a la Información - México 2. Transparencia Administrativa - México - Aspectos Jurídicos 3. Participación Política - México 4. Organizaciones No Gubernamentales - México 5. Sociedad Civil - México 6. Administración Pública - México 7. Derecho Administrativo - México 8. Derecho Público - México I. Ramírez Sáiz, Juan Manuel II. t.

[LC]

343. 720995 [Dewey]

---

La presentación y disposición de *El acceso a la información pública gubernamental. La gestación de una ley desde las organizaciones civiles* son propiedad de los editores. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito de los editores.

Primera edición.

D.R.© 2008. Instituto Tecnológico y de Estudios

Superiores de Occidente (ITESO)

Periférico Sur, Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,

Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

D.R.© 2008. Universidad Iberoamericana, AC

Prol. Paseo de la Reforma 880, Col. Lomas de Santa Fe,

01219, México, DF.

publica@uia.mx

Impreso y hecho en México.

*Printed and made in Mexico.*

ISBN 978-968-5087-96-4

ISBN 978-607-417-018-4

<p><b>Para información sobre compras de mayoreo, por favor ponerse en contacto con Publicaciones ITESO: +52 (33) 3669 3485 o publicaciones@iteso.mx</b></p>
---





# Índice

<i>Introducción</i>	7
<i>Capítulo I. Conceptos centrales</i>	15
Rendición de cuentas	17
Transparencia	22
Derecho de acceso a la información pública gubernamental	24
Combate a la corrupción	26
<i>Capítulo II. Antecedentes y contexto</i>	29
Dos experiencias pioneras	33
Legislaciones nacionales e internacionales	38
Precedentes directos de la legislación mexicana	41
<i>Capítulo III. La propuesta ciudadana de ley y su socialización</i>	47
El compromiso de formular una propuesta de ley	53
Experiencias internacionales	56
Tres iniciativas de ley sobre el derecho a la información	57

Descalificación del Ejecutivo hacia el Grupo Oaxaca	58
Los foros consultivos	59
El Grupo Oaxaca, los representantes populares y el Ejecutivo Federal	61
¿Divergencia, competencia o complementariedad entre las propuestas?	68
La incorporación de la propuesta ciudadana por los partidos	86
Balance de las aportaciones del Grupo Oaxaca	87
 <i>Capítulo IV. Los efectos políticos de la nueva legislación</i>	 91
La transparencia y transformación de las instituciones públicas	94
De la cultura del secreto a la apertura informativa	102
Combate a la corrupción por medio de la ley	104
La nueva legislación y la consolidación de la democracia	107
Cambios en la relación informativa entre gobernantes y gobernados	109
Ciudadanos informados y participativos	112
Emergencia de organizaciones de la sociedad civil a favor	119
Tesis centrales resultantes	123
 <i>Conclusiones</i>	 125
 <i>Anexo. Cronología mínima</i>	 131
 <i>Bibliografía</i>	 135



## *Introducción*

La trascendencia y la urgencia política de aprobar en México una ley sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental estribaban en la inaceptabilidad de un hecho básico: durante la fase autoritaria del régimen político (1917–2000) prevalecieron la opacidad y la secrecía. Los gobernantes no eran transparentes porque los datos que poseían eran restringidos y prácticamente inaccesibles a los ciudadanos. Además, los funcionarios no estaban obligados a proporcionarlos (Ugalde, 2002b: 24).

La información gubernamental era monopolizada por el poder, en especial por el Ejecutivo. Casi se mantenía oculta. Asuntos tan elementales como conocer el presupuesto de una escuela pública, el salario de un burócrata o las concesiones otorgadas por el estado a una empresa estaban fuera del alcance de los ciudadanos. Y cuando estos solicitaban esos informes, las personas en el gobierno se los guardaban. La cultura de la secrecía y las dádivas informativas caracterizaron durante décadas a los dirigentes del país. La autoridad operaba bajo la lógica del ocultamiento.

En el México autoritario se hacía política a partir de la lealtad al jefe cuyo poder —o al menos buena parte de él— descansaba en la forma como graduaba y dosificaba la información. La relación con la sociedad también reposaba en el control informativo, que se lograba cooptando, intimidando o neutralizando a intelectuales y periodistas (Aguayo, 2002).

Sin embargo, como sostiene Norberto Bobbio, a través del rendimiento de cuentas y del acceso a la información, la visibilidad es una característica que debería tener todo gobierno democrático (Bobbio, 1996; Navarro, 2004: 46). A contrario sensu, la ausencia de estas condiciones evidenciaba la falta de democracia y dificultaba el logro de uno de los tres componentes del ideal ciudadano: estar informado, así como ser competente y responsable (Almond y Verba, 1970).

Para superar esta limitación institucional central, durante los dos primeros años de la alternancia política (2000–2002) en el país se debatió y legisló el derecho ciudadano a la información pública gubernamental. Esta innovación fue uno de los logros importantes del nuevo régimen.

Sobre la autoría de la ley existen versiones bastante diferenciadas. Varias instancias del Ejecutivo federal resaltan la intervención del gobierno de la alternancia y los diputados del Partido Acción Nacional (PAN). Uno de los coordinadores de las cuatro propuestas gubernamentales de legislación llegó a decir que “nunca antes un gobierno de este país había sido capaz de imaginar un mecanismo que puede alterar tan significativamente la estructura del poder en beneficio de la sociedad” (López Ayllón, 2001a).

En realidad, la posición del ex presidente Vicente Fox sobre la paternidad de esta ley fue oscilante. Unas veces se presentó como su promotor y, en esa medida, se ufanaba de su intervención. Otras reconoció que “La ley es un triunfo de la sociedad civil y que antes hubiera sido impensable, un sueño” (Millán, 2002).

La prensa enfatizó la situación opuesta. Se llegó a decir que, aunque la administración de Fox quiso adjudicarse el logro, este claramente es producto de la sociedad civil, que desde diferentes instancias pugna por la apertura informativa. De hecho, el Grupo Oaxaca fue un actor central en la elaboración de una de las propuestas legislativas e impulsó la creación de un instituto para vigilar su cumplimiento (Vicenteño, 2004). Integrando estas distintas posiciones, Sergio Aguayo precisó que “la ley fue obtenida por el trabajo de la sociedad, de los partidos y el gobierno” (Aguayo, 2002). Al respecto, Luis Carlos Ugalde puntualizó: “La ley es un ejemplo de negociación productiva entre diversos actores políticos” (Ugalde, 2002a).

Como se plantea en la parte central de este libro, la reconstrucción y el análisis del proceso de gestación de dicha legislación aportan tres situaciones básicas:

- De forma objetiva, los cuatro anteproyectos gubernamentales elaborados para formular la iniciativa de ley se vieron complementados (y rebasados) con la propuesta legislativa ciudadana del Grupo Oaxaca que fue incorporada como propia por los diputados federales y senadores de oposición.
- Por el estado, intervinieron varios actores: funcionarios federales que participaron en la elaboración de las propuestas de ley mencionadas, y legisladores de oposición que asumieron como propia la propuesta del Grupo Oaxaca e intervinieron en las negociaciones dentro de la comisión parlamentaria de Gobierno y Seguridad Pública, y que votaron a favor de ella.
- Finalmente prevaleció la acción corresponsable y negociadora de los diferentes actores para llegar a un acuerdo acerca de la propuesta de legislación que fue aprobada.

Pero sobre todo, este trabajo se centra en la excepcional intervención que, en el transcurso de 2001 y 2002, dos organizaciones cívicas tuvieron para que México transitara de la discrecionalidad, por parte del poder político en el uso de la información pública gubernamental, a la reglamentación del derecho ciudadano correspondiente. Esto se logró a través de la formulación y aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.<sup>1</sup> Este marco jurídico cons-

---

1. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* fue aprobada por las cámaras de Diputados y Senadores en 2002, expedida por el presidente de la república el 10 de junio de 2002 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. Consta de cuatro títulos. El primero es “Disposiciones comunes para los sujetos obligados” y contiene cinco capítulos: Disposiciones generales; Obligaciones de transparencia; Información reservada y confidencial; Protección de datos personales, y Cuotas de acceso. El título segundo es “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal” y consta de cuatro capítulos: Unidades de enlace y comités de información; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI; Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad, y Del procedimiento ante el Instituto. El tercer título es “Acceso a la información en los demás sujetos obligados” y consta de un

tituye una de las innovaciones normativas más relevantes acerca de los derechos civiles de los mexicanos y posee un fuerte potencial trasformativo del tipo de relaciones existentes entre estado y sociedad. Desde estos aspectos, es una reforma legislativa fundante (Aguayo, 2003), que ha sido calificada como “la joya de la corona de la alternancia política mexicana”.

Las organizaciones cívicas en cuestión son el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano. Su actuación se efectuó en torno al debate social, la propuesta técnica y la negociación de la ley con los diputados federales y senadores. En estas tres dimensiones, los roles desempeñados por ambos colectivos fueron relevantes. El primero lo constituyó una coalición de académicos, comunicadores y empresarios de los medios impresos de comunicación sin precedentes en el país. El segundo se autodefine como “el nombre de pluma de un grupo de personas preocupadas por el derecho a la información”. Su origen y conformación están estrechamente vinculados al periódico de circulación nacional *Reforma*.

Este destacado papel que desempeñaron en la democratización del acceso a la información pública gubernamental contrasta con la escasa literatura mexicana disponible sobre ellos.<sup>2</sup> A diferencia del reducido

---

capítulo intitulado. El cuarto título es “Responsabilidades y sanciones” y consta de un solo capítulo intitulado. En total contiene 64 artículos, más 11 transitorios. De los seis objetivos de la ley, establecidos en el artículo 4, para los intereses de este trabajo se deben resaltar los cuatro siguientes (se respeta la numeración que corresponde al texto de la legislación aprobada): “I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados [...] IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados [...] VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho”.

2. De las publicaciones existentes en México, el *Marco teórico metodológico*, elaborado como documento interno por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), hace una referencia tangencial al Grupo Oaxaca en seis líneas (IFAI, 2003: 36). El libro coordinado por Juan Francisco Escobedo se centra en la valoración que 22 expertos en medios de comunicación hicieron sobre cómo se aprobó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, especialmente en relación con el diseño institucional y jurídico del estado mexicano, y dedica cuatro páginas a reconstruir las acciones realizadas por

espacio dedicado a estos dos actores sociales en las escasas publicaciones existentes en torno al tema de la legislación mencionada, este libro versa sobre el proceso de gestación de dicho marco jurídico y acerca de la intervención que, para su definición y aprobación, tuvieron ambas organizaciones cívicas. La parte medular del trabajo consiste en realizar un balance y análisis acerca de su aportación a la ley.

El eje articulador de esta reflexión considera cómo ambos colectivos participaron en la socialización del derecho ciudadano a la información pública gubernamental, en la elaboración de la iniciativa de legislación sobre el tema y en la estrategia de cabildeo y negociación desarrollada por ellos con los representantes populares (diputados federales y senadores) hasta la aprobación de la propuesta en ambas cámaras.

En relación con la literatura disponible sobre el acceso a la información, en los estudios publicados en México es preciso distinguir dos tipos. Por un lado, los que abarcan diversos derechos y aspectos implicados en el tema de las libertades clásicas de expresión e información, contenidas en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. Este tema, así como el de las relaciones del gobierno con los medios de comunicación, fueron retomados al inicio de la administración de Vicente Fox como parte de la agenda de la reforma del estado (Ley de imprenta; Ley sobre el secreto profesional del periodista y / o estatuto jurídico para los periodistas; Ley de infor-

---

el Grupo Oaxaca; con anterioridad, este autor había publicado un artículo sobre el mismo asunto (Escobedo, 2002b y 2003). La tesis de maestría de Fidela Navarro aborda el derecho a la información en México y dedica un inciso de siete páginas al Grupo Oaxaca (Navarro, 2004). Rodolfo Vergara analiza la relación existente entre organismos públicos y transparencia, sin considerar la relativa a las organizaciones cívicas que son objeto de este trabajo (Vergara, 2005). Un volumen más concentra los resultados del balance que varias organizaciones no gubernamentales y cívicas hicieron del derecho a la información en México, antes o después de aprobada la legislación, pero sin abordar la intervención ciudadana, en particular del Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano (IFAI, 2004a). Otras publicaciones de la serie “Cuadernos de transparencia” del IFAI versan sobre diversos aspectos implicados en la rendición de cuentas, la transparencia, la corrupción, el derecho a la privacidad y el derecho a la información pública gubernamental, aunque todavía siguen sin ocuparse de la intervención ciudadana en la definición de esta ley.

mación estadística y geografía; Ley federal de archivos; Ley de medios públicos; Ley federal para la regulación y control de la publicidad gubernamental en materia de prensa, radio y televisión; Ley federal de radio, televisión y cinematografía; Ley federal de telecomunicaciones; Ley federal de protección de datos personales) (Hernández López, 2002).

Por otro lado, los estudios específicos sobre el derecho ciudadano a la información pública gubernamental en México son muy escasos (Escobedo, 2002b; Navarro, 2004), y pocos de estos se centran en la aportación que los ciudadanos y, más en específico los grupos cívicos, realizaron para que se legislara este derecho.

Para efectuar este estudio se recurrió a documentos institucionales, informes del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), libros y artículos pertinentes, así como a editoriales periodísticas relevantes. Estos instrumentos cubren tanto la versión oficial de los hechos (López Ayllón, 1988 y 2003) como las del colectivo cívico (Escobedo, 2002b y 2003; Salomón, 2003; IFAI, 2004a). También se entrevistó a informantes destacados del Grupo Oaxaca.<sup>3</sup>

De los documentos consultados, una parte estuvo constituida por fuentes periodísticas especiales. Frente a la imagen negativa predominante sobre las notas de los periódicos (y, en menor medida, de los editoriales o columnas), porque no registran con fidelidad los hechos a los que se refieren, en el caso de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* se dieron dos situaciones novedosas desde el punto de vista periodístico y que explican por qué se recurrió a este tipo de instrumentos. Por una parte, los diarios nacionales más importantes (*El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*) y el de mayor circulación en Jalisco (*El Informador*), al ser miembros del Grupo Oaxaca, dieron un seguimiento cercano y constante a las actividades de este colectivo, tanto las relativas a la elaboración de la propuesta legislativa como a su negociación con los diputados y representantes gubernamentales designados para este fin por el Ejecutivo federal. Por otra, más de

---

3. Los entrevistados fueron Miguel Treviño del Grupo Reforma y autor de la columna semanal que aparece los lunes en el periódico *Reforma*, con el seudónimo de Juan Ciudadano; Luis Ernesto Salomón del diario *El Informador* de Guadalajara, y Juan Francisco Escobedo, uno de los destacados participantes en la elaboración de la propuesta ciudadana de ley y de los negociadores permanentes del Grupo Oaxaca con los diputados de oposición.

la mitad (siete de 11) de los miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca son editorialistas que abordaron el tema en varios medios impresos.<sup>4</sup>

De igual manera cabe destacar el importante aporte documental que suponen los 48 editoriales producidos por el colectivo Juan Ciudadano en el periódico *Reforma* y los comunicados a través de su página de la Internet ([www.juanciudadano.com](http://www.juanciudadano.com)).

Para contrastar la opinión de estos siete actores-editorialistas también se tomaron en cuenta y analizaron los editoriales de otros 46 periodistas que no eran miembros del Grupo Oaxaca.<sup>5</sup>

Estos datos demuestran que en este caso no se recurrió a los periódicos aludidos solo para buscar noticias, obtener datos o registrar y documentar hechos sino sobre todo para contar con el punto de vista de quienes fueron actores directos de las situaciones y prácticas que se estudian y, al mismo tiempo, integrantes del colectivo referido, así como analistas políticos e investigadores que de forma paralela hacen periodismo de fondo.

Por otra parte, en los periódicos señalados también emitieron su punto de vista otros editorialistas que defendieron la posición del gobierno, tanto durante la realización de los foros y consultas públicas (mismas que promovió la Secretaría de Gobernación) como mientras se debatía en los medios de comunicación.<sup>6</sup>

- 
4. Este es el caso de Juan Francisco Escobedo, en *Reforma* y *La Jornada*; Ernesto Villanueva, en *El Universal*; Jorge Islas, en *Reforma*; Salvador Nava Gomar, en *La Jornada*; Miguel Treviño, en *Reforma*; Jenaro Villamil, en *Reforma* y *La Jornada*, y Luis Ernesto Salomón Delgado, en *El Informador* de Guadalajara.
  5. De entre esos 46 editorialistas destacan Sergio Aguayo Quezada, investigador de El Colegio de México, ex director de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y ex dirigente del movimiento ciudadano Alianza Cívica nacional; Federico Reyes Heróles, dirigente de Transparencia Mexicana; Luis Carlos Ugalde, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y actual consejero ciudadano presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), y Miguel Ángel Granados Chapa, reconocido editorialista.
  6. Este fue el caso de Sergio López Ayllón, miembro de la Comisión Federal de Mejoras Regulatorias (Cofemer), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que elaboró una de las propuestas de ley formuladas por el Ejecutivo. Además, fue coordinador de los intercambios y negociaciones, por parte del gobierno, con los legisladores. A partir de este carácter institucional publicó

Estas circunstancias no se reúnen normalmente en las fuentes periodísticas, ni siquiera se dieron en el accionar de Alianza Cívica y Voces Unidas, dos colectivos ciudadanos que fueron pioneros en la demanda social de información pública y la figura de la iniciativa popular de ley. Ambas organizaciones tuvieron que buscar y negociar el apoyo de la prensa, radio y televisión, y lo lograron en menor medida de lo deseado.

En la estructura de oportunidades, que crea los márgenes en los que operan los actores sociales, el sostén de los medios de comunicación es fundamental. En términos de investigación y recursos de información, los editoriales sobre esta legislación, publicados en los tres periódicos mencionados, constituyen fuentes importantes y calificadas.

Los testimonios y puntos de vista, tanto de estos editorialistas como de los documentos restantes, se analizan a la luz de las implicaciones del derecho a la información y de los otros conceptos explicitados en el Capítulo 1: rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

---

varios editoriales en *Reforma*. También respaldó la posición oficial Felipe Calderón Hinojosa, quien en su calidad de panista fungió como presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. Las restantes notas editoriales retoman la posición de los senadores del PAN, Felipe de Jesús Vicencio (Urrutia, 2001) y Javier Corral (Islas, 2002b).



# *Capítulo I*

## *Conceptos centrales*



**E**l derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental suele ser asociado en la literatura sociopolítica con otros tres conceptos. Estos son los de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

Estos cuatro conceptos se encuentran vinculados de manera objetiva, pero no son sinónimos ni intercambiables. De ellos, la rendición de cuentas engloba a otros dos, pues incluye la transparencia y publicidad de la información generada por los órganos de estado. Y estos tres inciden en el combate a la corrupción. Sin embargo, el significado y función específica que cumplen los tres primeros en un régimen democrático son distintos. A continuación se precisa cada uno, lo que dará una perspectiva general al tema de este libro y es el punto de partida para abordarlo.

### **Rendición de cuentas**

Es la traducción inexacta de *accountability*. Los significados generales del término anglosajón son: acto de dar cuentas; ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. Su definición en el terreno político “nace con la democracia representativa”. Por ello, en la democracia directa griega era inexistente el recurso. Este sistema “no requería de mecanismos de rendición de cuentas, debido a que los ciudadanos participaban de manera directa

en los asuntos públicos y no tenían que delegar a ningún representante la facultad de decidir por ellos“ (Ugalde, 2002b: 41–42).

La democracia representativa se basa en la delegación de autoridad de los mandantes (la soberanía popular, los ciudadanos o electores) a los mandatarios (autoridades y representantes políticos) (Ugalde, 2002b: 41). Las dos encomiendas principales son “una con el Ejecutivo y otra con el Legislativo” (Ugalde, 2002b: 36–37; Schedler, 2004: 31). La primera se realiza a favor de los gobernantes electos y la segunda de los representantes populares.

Con base en esta delegación de autoridad, la rendición de cuentas exige hacer explícita y efectiva la obligación permanente de los mandatarios de dar a conocer a sus mandantes los actos que llevan a cabo (Ugalde, 2002b: 12–14). El postulado básico es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno (Ackerman y Sandoval, 2005: 15 y 51).

Las dimensiones de la rendición de cuentas y las funciones políticas que ella cumple son cuatro: recuperación y control del poder político por la ciudadanía, obligación de informar a los ciudadanos por parte de la autoridad política, justificar el uso del poder y premiar o sancionar a los mandatarios. Para Leonardo Morlino “los tres componentes de la rendición de cuentas son información, justificación y posibilidad de castigo–recompensa. La reelección sería un componente más” (Morlino, 2005c: 27).

### ***Recuperación y control del poder político por la ciudadanía***

Como principio básico, la rendición de cuentas presupone la responsabilidad personal de los detentadores y portadores del poder ante quienes se lo delegaron y se ven afectados por sus decisiones (Schedler, 2004: 25).

Además, es uno de los medios que permiten a los ciudadanos recuperar su potestad sobre los actos de gobierno (Guerrero, 2002). Desde este aspecto, su misión es controlar al poder, reducir las incertidumbres que provoca, limitar su arbitrariedad, prevenir y remediar sus abusos, así como volver predecible su ejercicio, es decir, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 2004: 24).

### ***Obligación de informar a los ciudadanos por parte de la autoridad política***

La responsabilidad básica y fundamental del estado es informar a los ciudadanos. Esta rendición de cuentas es obligatoria. No consiste en un acto voluntario o en una concesión generosa. Significa que la autoridad (gobernantes, legisladores y funcionarios públicos) debe proporcionar directamente a la ciudadanía los pormenores acerca del cumplimiento de sus responsabilidades, así como sobre sus actos y decisiones públicas (Schedler, 2004: 11–12, 14 y 29; Ugalde, 2002b: 13). Para hacerla efectiva, por ejemplo, el Ejecutivo rinde “los informes de gobierno” y difunde la cuenta pública. Por su parte, la Cámara de Diputados actúa como agente del electorado con el mandato de exigir cuentas al Ejecutivo (Ugalde, 2002b: 36–37). Las principales modalidades que asume la dimensión informativa de la rendición de cuentas son la gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial (Schedler, 2004: 31).

Uno de los indicadores de la calidad democrática existente en un país es la medida en que las distintas autoridades cumplen con esta dimensión de la rendición de cuentas (Morlino, 2005a; O’Donell, 2000). En el caso mexicano, la laxitud de las disposiciones vigentes en torno a los legisladores, militares y jueces indica la limitada calidad de nuestra democracia. A la obligación de la autoridad de informar corresponde el derecho ciudadano a recibir información (Schedler, 2004: 24 y 31). Según Andreas Schedler (1999: 17), los informes sobre el acto político o serie de actos de una autoridad u órgano (el gobierno, el parlamento, etc.) son indispensables para evaluar la eventual responsabilidad. Pero si bien la información es un requisito para la rendición de cuentas, esta tiene una naturaleza distinta a la primera.

### ***Justificar el uso del poder***

Además de la dimensión informativa, existe la explicativa o argumentativa. La primera aporta datos acerca de determinados hechos mientras que la segunda da a conocer las razones que motivaron y justificaron esos hechos. Para las autoridades, los servidores públicos, políticos y gobernantes, esta dimensión argumentativa consiste en el deber de justificar el ejercicio del poder, de razonar públicamente sus acciones y decisiones, de fundamentar sus actos a los ciudadanos, pues son los deposita-

rios de la soberanía en una democracia (Dunn, 1999; Rawls, 1999). A esta obligación del poder corresponde el derecho ciudadano a recibir una explicación acerca de su ejercicio (Schedler, 2004: 14).

La justificación del uso del poder es el requerimiento para que los gobernantes y representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes, acepten responsabilidades en caso de errores, incompetencias o engaños, y se comprometan a comunicar porqué atendieron o no las demandas ciudadanas. Por medio de la rendición de cuentas los ciudadanos se aseguran que las autoridades asuman la responsabilidad de sus acciones y decisiones (McLean en Ugalde, 2002b: 12; Guerrero, 2002; Nonell, 2002; Schedler, 2004: 12).

El nivel en que las autoridades hacen efectiva la dimensión explicativa dentro de un país también indica la calidad de su democracia. Para el caso mexicano, los ciudadanos son de facto escasamente considerados sujetos (dignos) de explicaciones. En los informes oficiales predominan de forma notoria los datos (con frecuencia elogiosos de las autoridades, cuando no maquillados) sobre la aportación de argumentos consistentes. Los gobernantes y representantes se sienten exentos de justificar sus acciones. Por ejemplo, algunos gobernantes del Partido Acción Nacional (PAN) en Jalisco (en específico los ex presidentes municipales de Zapopan, Daniel Ituarte y Cornelio Ramírez Acuña) declararon que una vez electos los ciudadanos debían aceptar su forma de actuar y solo expresar su valoración hacia ellos a través del voto. La referencia a las urnas como refrendo o sanción ciudadana es correcta. Lo cuestionable y antidemocrático es que los políticos en cuestión rechazaran la obligación de justificar ante los electores su actuación como gobernantes.

En otro ámbito, cuando las autoridades realizan consultas públicas sobre asuntos de interés general, no aducen razones acerca de las opiniones y propuestas ciudadanas que han sido aceptadas e incorporadas en los acuerdos y menos aún de las que han sido rechazadas.

### ***Premiar o sancionar a los mandatarios***

Como derivación de la dimensión informativa y explicativa, la rendición de cuentas es una herramienta de los ciudadanos para recompensar o castigar a los gobernantes. Consiste en avalarlos o legitimarlos

cuando llevan un buen gobierno o de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2004:12).

En el sistema actual con frecuencia hay una excesiva atención centrada en los aspectos financieros (uso y manejo honesto de los recursos) y políticos (ejercicio adecuado del poder y de la influencia derivados de un cargo) en detrimento de la rendición de cuentas sobre el desempeño del poder y de los resultados obtenidos de su ejercicio (Behn, 2001). La eficacia y eficiencia son dimensiones de un buen gobierno democrático y acerca de ellas se debe informar y proporcionar la documentación comprobatoria.

Guillermo O'Donnell distingue dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical. La primera se desarrolla entre instituciones estatales del mismo nivel jerárquico, pero que son independientes entre sí, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos comparten el poder de modo que ninguno puede decidir por sí el proceso político. Entre ellos se fiscalizan de forma mutua (O'Donnell, 2000: 7; Ugalde, 2002b: 27–28). En los regímenes políticos su primera expresión histórica fue el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la constitución estadounidense de 1789 (Ugalde, 2002b: 41).

La segunda es reclamada y ejercida por actores no estatales. Estos son principalmente los electores, grupos sociales y medios de comunicación. Y asume dos modalidades: la electoral y social (Ugalde, 2002b; Vaughn, 2000). En la primera modalidad los electores pueden ejercer sanciones al dejar de reelegir al partido en el gobierno o (cuando está vigente la reelección de legisladores) al castigar a un representante negándole un segundo periodo. Sin embargo, muchos autores consideran que las elecciones siguen sin constituir un mecanismo eficaz de rendición de cuentas; son necesarias, pero insuficientes (Ugalde, 2002b: 31 y nota 32). La segunda es realizada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. Este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y la sanción pública. El cuerpo del castigo consiste en exhibir y descalificar a los mandatarios por la ejecución de determinadas acciones inaceptables. Esta modalidad complementa a la horizontal, que es insuficiente para garantizar la transparencia, responsabilidad y legalidad de las acciones de gobierno (Ugalde, 2002b: 29 y 32).

La rendición de cuentas asume tres funciones para prevenir y corregir abusos: obliga al poder a abrirse a la inspección pública (información),

lo fuerza a explicar sus actos (justificación) y lo supedita a la amenaza de sanciones (castigo) (Schedler, 1999: 13).

En su dimensión de responsabilidad de las autoridades, también apunta a la creación de transparencia gubernamental y al acceso a la información pública. Estos dos conceptos forman parte de y son instrumentos de la primera (Nonell, 2002; Guerrero, 2002). Otras nociones asociadas son la responsabilidad política, responsividad (*answerability*), control y fiscalización.

En síntesis, la relación entre información y rendición de cuentas gubernamental estriba en que la primera puede contribuir a la realización de la segunda. Sin embargo, este resultado no es automático sino que está mediado por el tipo de actuación del gobernante y por la posición del ciudadano ante su derecho a estar informado.

## Transparencia

John Locke sostenía desde 1690 que “todos los hombres [son] depositarios de los mismos derechos que le otorgan el poder de tener vista de cómo proceden las cosas del Estado” (Locke, 1988). De acuerdo con este pensador, la transparencia consiste en que todos “tengan vista de” lo que ocurre al interior de los gobiernos, que puedan conocerlos. Este principio liberal se opone a la “opacidad de las estructuras de poder”, a los “secretos de Estado” y a la llamada “razón de Estado”.

Los conceptos anteriores remiten a la información, los conocimientos y argumentos que se consideran exclusivos de “los hombres del poder”. Con base en ellos, se pretende justificar un tipo de ejercicio de la autoridad, una forma de gobernar que está fundamentada sobre el ocultamiento. Consiste en sustraer información y razones del escrutinio de los ciudadanos para conservar el dominio de la sociedad (Rodríguez, 2004: 14–16).

Pero de acuerdo con el liberalismo, la transparencia es “el derecho a conocer los asuntos del Estado”; que “el Estado comunique e informe de lo que hace”. Por eso son inconcebibles tanto las “verdades de Estado”, que quedan preservadas de la mirada e intereses de los ciudadanos comunes, como los sujetos privilegiados, en cuanto al manejo de la información pública (Rodríguez, 2004: 31).

La razón de ser de la transparencia es desmontar la opacidad de las estructuras de poder y superar la cultura del “secreto de Estado”. En



consecuencia, todo gobierno debe revelarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Un estado transparente está limitado o contenido por las libertades fundamentales del ciudadano, entre ellas la de someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos a la mirada y monitoreo cotidiano. Es un valor fundamental en las democracias, implica el control de la sociedad sobre el ejercicio de los gobernantes más allá de las elecciones periódicas (Rodríguez, 2004: 9 y 25) y supone la práctica de hacer pública la información para que los interesados puedan revisarla, analizarla y usarla (Ugalde, 2002b).

La publicidad de la información es una exigencia de las democracias y una característica de una sociedad abierta y transparente. Debe acompañar a los actos gubernamentales como cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público (Bobbio, 1996). Consiste en un proceso de socialización y comunicación de ideas para que el público receptor se apropie de ellas y es una cualidad de los argumentos que se pretenden socializar o generalizar (Rodríguez, 2004: 36–37 y 39).

Como sostiene Immanuel Kant, estos argumentos deben soportar ser publicados, sacándolos del secreto y poniéndolos a la vista de la opinión pública. El principio de publicidad es el criterio regulador de la expresión de los argumentos políticos (Kant, 1985: 61–62). Solo discutiendo de manera abierta acerca de la naturaleza de esos argumentos, dando razones frente a un público capaz de opinar, criticar, evaluar, juzgar y proponer se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto:

La publicidad es una prueba de veracidad; es la protección contra la mendacidad (la costumbre de engañar) de los políticos [...] es la prueba de fuego para el ejercicio del poder. Por ello los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias de la ciudadanía de dar razones, de explicar el porqué de sus decisiones y de transparentar sus documentos y archivos [...] La publicidad es el uso público de la razón, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables [...] La esfera pública de la razón es el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas (Rodríguez, 2004: 40 y 42).

Pero la transparencia es distinta de la rendición de cuentas a medida que la primera implica la publicidad, que no necesariamente incluye la segunda, aunque la supone. Por ello, Salvador Nava (miembro de la comisión técnica ciudadana que redactó y defendió la propuesta sobre el acceso a la información gubernamental del Grupo Oaxaca) sostiene que la ley mexicana no es sobre “transparencia”. El término correcto para lo que el gobierno actual entiende por transparencia es “publicidad” de los actos y normas, principio indisoluble de la seguridad jurídica (Nava, 2002). La información ayuda al principio de publicidad, pero se trata de aspectos diferentes.

En síntesis, mientras que la rendición de cuentas incluye la obligación de la autoridad de informar, la transparencia implica la publicidad. Y el derecho a la información es una competencia del ciudadano. A través de la transparencia se hacen públicos los actos del gobierno. Ella puede ser una consecuencia, un subproducto del acceso ciudadano a la información gubernamental, porque el respeto a este derecho por parte de la autoridad puede traer como consecuencia un ejercicio más abierto del poder (Salomón, 2003: 67; Navarro, 2004: 25; Ackerman y Sandoval, 2005: 14). En esa medida, la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* puede favorecer la transparencia, pero es insuficiente para hacer pública la actuación gubernamental (Juan Ciudadano, 2002o).

## **Derecho de acceso a la información pública gubernamental**

La dimensión informativa de la rendición de cuentas entraña una política de producción y provisión de información por parte de las autoridades, y de libre acceso a ella para los ciudadanos (Nonell, 2002; Schedler, 2004: 14 y 20).

Desde el punto de vista jurídico, el derecho a la información pública gubernamental es el conjunto de normas legales que regulan el acceso ciudadano a los contenidos informativos de interés público, en particular los que generan los órganos del estado. Tutela el acceso de los gobernados a las fuentes de la información pública (Villanueva, 2000). Garantiza que estos puedan conocer los datos que están en manos del gobierno. Comprende los derechos de recibir informaciones desde la perspectiva del receptor. Asegura el derecho fundamental de acceder a la información contenida en documentos generados o administrados por las de-

pendencias y entidades del gobierno federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000).

Esto significa que, en principio, toda información gubernamental pertenece a los ciudadanos y debe ser de dominio público, a menos que existan razones para mantenerla reservada (Transparencia Internacional, 2003). Además, la ley otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información, bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Los documentos gubernamentales se asumen como públicos y los ciudadanos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan (Ackerman y Sandoval, 2005: 20) .

Jorge Islas, integrante del Grupo Oaxaca, define este derecho como el que asiste a todas las personas para solicitar contenidos informativos, en su mayoría administrados por alguna autoridad (Islas, 2002b). La información generada por cualquiera de los órganos del estado y todo documento resguardado por una dependencia pública le pertenecen al ciudadano; tiene a este como su propietario. Esto incluye los archivos relacionados con el manejo de todo tipo de recursos públicos de dependencias federales o gobiernos estatales y municipales, así como de las empresas de participación estatal y de aquellas concesionarias de servicios públicos (Juan Ciudadano, 2001c y 2002j).

El acceso a la información pública gubernamental es uno de los parámetros que permite medir el nivel de rendición de cuentas y transparencia de la actuación de un gobierno (Navarro, 2004: 26). Sin dicho acceso, el ciudadano carece de herramientas para juzgar al poder político. Jürgen Habermas destaca la relación que se establece entre la opinión pública, que critica al poder del estado, y la oferta de información a la ciudadanía. Esta es necesaria para que haya transparencia y rendición de cuentas por parte de la esfera política (Habermas, 1981). El acceso a la información es un componente del entramado democrático, que incluye a ambas. Estas dos no son posibles sin el primero, pero ninguna se reduce al acceso.

En México, desde 1977, el artículo sexto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* garantiza el derecho a la información, sin explicitar la de carácter público gubernamental. Sin embargo, la ausencia de reglamentaciones complementarias impedía hacerlo efectivo. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* cubrió esta laguna jurídica a partir de 2002.

## Combate a la corrupción

En términos genéricos, corromper es echar a perder, depravar, dañar y pervertir algo. Un acto en el que intervienen, por lo menos, dos personas, ya que coparticipan corruptibles y corruptores; el hecho encierra algo que se quiebra en común (Reyes Heroles, 2003: 8).

La posibilidad de consultar la información pública puede ser un poderoso instrumento para combatir la corrupción y reducirla (López Ayllón, 2001a). Lo anterior se fundamenta en el hecho de que a mayor acceso informativo, menor corrupción (Reyes Heroles, 2003: 34–35) .

Un dato relevante es que los países con menor corrupción en el mundo tienen una sólida ley de acceso a la información pública. Por medio de estas legislaciones, los ciudadanos se pueden convertir en vigías sociales. Su escrutinio permanente es una salvaguarda de la rectitud en el manejo de recursos y en la toma de decisiones públicas. De hecho, desde 1776, Suecia descubrió que el acceso a la información era un disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales o de plano corruptas (Ackerman y Sandoval, 2005: 6). En este contexto se inscribe el marco jurídico mexicano como posible mecanismo de combate a la corrupción (Reyes Heroles, 2002).

Pero existe otro elemento adicional: el desarrollo de la confianza en las instituciones políticas y el funcionamiento de un régimen democrático. El menor grado de corrupción de una nación no tiene que ver con un mayor nivel de desarrollo, ni con el ingreso per cápita de los ciudadanos, sino con la confianza social. La credulidad entre personas, gobernantes y gobernados, en las leyes, instituciones o empresas es un factor central en el funcionamiento y consolidación de la sociedad. Si este capital social se quiebra, aflora y crece la corrupción. Asimismo, en donde las libertades civiles se ven disminuidas, la corrupción aumenta (Valverde, 2004: 4; Reyes Heroles, 2003: 11, 13, 18–19 y 21)

Y a pesar de que el discurso oficial postula de forma reiterada que el acceso a la información es la solución para el combate a la corrupción, la relación entre ambos no es directa ni unilineal (Morales, 2002).

Las definiciones y aclaraciones asentadas manifiestan que entre la rendición de cuentas, la transparencia, el derecho de acceso a la información pública gubernamental y el combate a la corrupción existen nexos indudables. Estos se concretan en dos direcciones distintas: por un lado, los tres primeros intervienen positivamente en el ejercicio del derecho ciudadano y, por otro, este derecho puede incidir de manera favorable en la materialización de los otros tres. Es decir, además de que el ejercicio de este derecho es relevante para el logro de ciudadanías activas, responsables y participativas, tiene un impacto considerable en los otros tres campos. Sin embargo, ninguno de ellos se reduce al acceso a la información, como tampoco a la inversa. Asimismo, es claro que el margen de incidencia del derecho ciudadano está condicionado por el comportamiento de los gobernantes y las instituciones públicas, así como por el tipo de actuación de los ciudadanos.



## *Capítulo II*

### *Antecedentes y contexto*





¿Qué hechos explican en México el cambio ocurrido en torno a la reglamentación del derecho de acceso a la información pública gubernamental, así fuera tardío en relación con numerosos países? Los más influyentes parecen ser el avance ciudadano durante el periodo inmediatamente anterior (1988–2000), la alternancia en el gobierno federal en 2000, el contexto internacional de las leyes sobre este tema aprobadas en otras naciones y las “recomendaciones” de instituciones financieras internacionales sobre el asunto. Debido a la amplitud de cada uno de estos temas, en este capítulo solo se consideran de manera esquemática, a excepción del cuarto punto.

La propuesta y aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* puede ser atribuida, no de manera central pero sí importante, a dos aspectos de carácter externo: la influencia de instancias internacionales y el deseo de los mexicanos de mejorar su imagen ante inversionistas extranjeros.

Fueron varias las recomendaciones y presiones ejercidas sobre México por las instituciones políticas y los organismos financieros internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fin de que se estableciera una normatividad sobre el acceso a la información. Estas intervenciones se fundamentaron en el propósito de que los países beneficiados por estos organismos dispusieran de una legislación en

la materia y sobre transparencia administrativa, con la finalidad de comprobar que sus recursos, en efecto, se utilizaban para lo que fueron destinados y se combatiera la corrupción de los gobernantes. Ese fue uno de los principales acuerdos de la Cumbre de Monterrey.

Por ello, la administración del presidente Vicente Fox Quesada (2000–2006) quería que la legislación correspondiente fuera aprobada al inicio de su mandato (Fernández Menéndez, 2002). También es una de las razones por las que la ley mexicana insiste en la transparencia de la gestión pública (Ackerman y Sandoval, 2005: 45). Incluso, esta intervención ha sido reconocida por el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, 2003: 36).

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* también fue impulsada por la intención del gobierno de Fox de mejorar la presencia internacional de México frente a sus vecinos y socios comerciales norteamericanos. Esta política es parte de una agenda más amplia de combate a la corrupción para mejorar el clima de inversión y ha tenido influencia en el establecimiento de este marco jurídico (Ackerman y Sandoval, 2005: 45–46).

En la escasa literatura existente en México sobre este tema se califica el periodo en el que se planteó, socializó y aprobó la legislación como una fase de importante participación ciudadana, de diálogo del Ejecutivo con la sociedad, de negociación de los partidos con los ciudadanos (Aguilar, 2005). Más en específico, sobre la actuación del Grupo Oaxaca en la elaboración y cabildeo de esta ley, se ha afirmado que constituye un hecho sin precedentes. Para demostrarlo, los argumentos que se aducen son:

- La elaboración de la ley y su aprobación constituyeron un logro y un ejemplo insólito de participación civil propia de una nueva cultura democrática. No hay antecedentes en la historia de México. Nunca se había dado un proceso como este. Jamás se había negociado un ordenamiento jurídico en una mesa de trabajo con intervención de los ciudadanos, solo entre diputados y senadores (Navarro, 2004: 17–18 y 20).
- El mérito del Grupo Oaxaca fue movilizar la opinión pública, propiciar el debate y el diálogo con las élites políticas y lograr que el proyecto ciudadano fuera canalizado por los partidos políticos de la

oposición, como iniciativa de ley, en el Congreso de la Unión (Navarro, 2004: 143).

- Se dio un acuerdo insólito entre diputados y senadores opositores al partido del presidente en turno y un grupo de ciudadanos. Esta gestión desde la sociedad civil constituyó un gran avance en la historia del régimen político autoritario mexicano (Escobedo, 2002b: 46 y 57).
- Con esta acción inédita se cerró el capítulo hasta ahora más importante de negociaciones y confluencia entre los actores políticos, el gobierno y un segmento de la sociedad civil, ocurrido después de las elecciones del 2 de julio de 2000 (Escobedo, 2002b: 59).

A lo largo de esta obra se matizan estas afirmaciones, pues independientemente de su validez, no tienen en cuenta dos antecedentes significativos: uno en torno a la demanda social de información pública y el otro sobre el recurso ciudadano a la figura de la “iniciativa popular” de ley, representados de manera respectiva por las organizaciones Alianza Cívica, a escala nacional, y Voces Unidas, en el ámbito del estado de Jalisco.

## **Dos experiencias pioneras**

### ***Alianza Cívica***

Varias organizaciones de carácter nacional dieron origen a principios de 1994 a Alianza Cívica, asociación civil que durante sus primeros tres años de existencia puso en marcha innovaciones ciudadanas en el ámbito de la acción colectiva. De entre sus actividades anteriores a la alternancia política del 2000 destacan la observación electoral y defensa de los resultados de los comicios; la realización de consultas nacionales, por medio del debate ciudadano, mediante foros, campañas y talleres; el programa “Adopte un funcionario” para fiscalizar a los gobernantes, y las campañas de educación cívica de los mexicanos.

Por ejemplo, el programa “Adopte un funcionario” se realizó de 1995 a 1997 para observar y documentar el desempeño de los gobernantes y funcionarios públicos, así como contribuir a la transparencia de su gestión. Se intentó aplicar a nivel federal (presidente de la república, secretarios de estado y diputados federales), estatal (gobernadores y diputados

locales) y municipal (alcalde y regidores). Los principios centrales que Alianza Cívica mantuvo en este asunto fueron el derecho ciudadano a la información y la responsabilidad de los gobernantes. Respecto al primero, sostuvieron que en México se considera y maneja como información confidencial la que es de orden público. Su reclamo tenía por objeto rescatar el derecho ciudadano a estar informado. Entre las acciones realizadas en este campo destacó la solicitud emitida el 27 de marzo de 1995, al ex presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, para que informara sobre su salario mensual, funciones y responsabilidades. Asimismo, acerca del monto y la composición de la partida secreta del presupuesto federal. La requisición de todos esos datos que debían ser públicos fue considerada por la clase política como un atentado contra la figura presidencial (Alianza Cívica, 2004).

Ante la falta de respuesta, un año después esta asociación civil recurrió al amparo y la protección del Poder Judicial Federal, porque el Ejecutivo violó el derecho de información y petición consagrados en los artículos 6 y 8 de la *Constitución*. El recurso legal fue ganado por Alianza Cívica el 16 de mayo de 1996, a través del fallo que emitió el juez del quinto distrito.

La relevancia de la acción emprendida contra el presidente de la república fue doble: por un lado, que una organización ciudadana se amparara ante él y, por otro, que un juez emitiera un fallo en su contra. Si bien ambos hechos son puntuales y aislados sentaron un precedente único en el país y manifestaron que esta asociación civil buscaba rescatar y hacer efectivo el derecho a la información. En este sentido, el amparo interpuesto contra Ernesto Zedillo fue espectacular y exitoso. Dentro de una coyuntura en la que todavía era fuerte el presidencialismo, resultó insólito que los ciudadanos exigieran información al núcleo del poder del sistema y sobre todo que lograran un dictamen judicial favorable.

Después de 1997, Alianza Cívica realizó escasos pronunciamientos y acciones sobre asuntos de interés público. Se registró un reflujo en su actuación. La alternancia en el Poder Ejecutivo que tuvo lugar en el año 2000 proporcionó confianza en torno a los procesos electorales, distendió el clima político y generó expectativas acerca de que las nuevas autoridades federales respetarían los derechos ya reconocidos y reglamentarían otros nuevos.

Los ciudadanos optaron por darle un “voto” de confianza al nuevo gobierno. No buscaron impulsar alternativas a los problemas políticos pendientes, tales como la ausencia de pacto social en la transición democrática mexicana, la necesidad de una reforma profunda del estado, la permanencia del sistema legal del viejo régimen, la utilización selectiva de la ley, la aplicación arbitraria de la justicia y la falta de cambios en el tipo de relación que el gobierno mantiene con la sociedad. Antes de la alternancia política en el Poder Ejecutivo, diferentes acciones emprendidas por Alianza Cívica prácticamente desaparecieron. Entre los ciudadanos disminuyó la capacidad de incidencia en los asuntos públicos (Ramírez Sáiz, 1998: 42–44).

### *Voces Unidas*

En agosto de 1998 se formó en Jalisco un colectivo, integrado por organizaciones civiles locales, que fue promotor de una propuesta legislativa, a partir de la figura incorporada en la legislación estatal, mediante la reforma política de 1998, de la iniciativa popular de ley. Esta propuesta de Voces Unidas versó sobre la reglamentación del problema de violencia intrafamiliar, cuya gravedad había sido comprobada tanto por estudios nacionales como internacionales. La iniciativa ciudadana fue aprobada el 23 de agosto de 2000 y significó el inicio del uso institucional en México de las formas de democracia directa, a partir de determinados problemas sociales y demandas, procesados de manera conjunta por los ciudadanos y legisladores.

Para los gobernados, esta experiencia de democracia directa demostró que ellos disponen de recursos para realizar proyectos políticos, ya que cuentan con capacidad propia de organización, convocatoria y propuesta en torno a temas debatidos en el espacio público, con independencia de los partidos y del gobierno. Asimismo, promovió la intervención ciudadana y abrió cauces para asumir responsabilidades y ejercer los derechos humanos.

Otro de los aportes de Voces Unidas estribó en el proceso que se generó en torno a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Su intervención al proponer una nueva ley estatal es una muestra de ello. Con base en los derechos políticos reconocidos localmente, la sociedad jalisciense exigió a los legisladores que recibieran, discutieran y dictaminaran su iniciativa.

La formulación de la propuesta legislativa constituyó una manifestación de autonomía societal ante los diputados. Por eso, así sea de manera incipiente, este avance se inscribe en la lógica de los ciudadanos autónomos y corresponsables ante el estado.

Además, esta experiencia permitió revisar los aspectos legales que limitan el ejercicio de la democracia directa y el tratamiento que reciben las iniciativas populares en el congreso local. Ante la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen su defensa, se planteó una reforma constitucional adicional para establecerlos. Se modificó la *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*. En adelante, el representante legal de los habitantes que formulan una iniciativa de ley puede comparecer en la cámara para exponer los argumentos que avalen dicha propuesta.

A los diputados, el accionar de Voces Unidas les demostró que es posible colocar al Congreso de cara a la sociedad e incidir en su agenda para abordar problemas graves. Los representantes populares tuvieron que legislar con base en una propuesta de ley emanada de los ciudadanos. Al respecto, ellos reconocieron:

Destacamos que dicha iniciativa, así como este dictamen, es producto de un ejercicio democrático y republicano, sin ningún precedente en la historia política de nuestro país [...] Marca un punto de partida [...] en la participación que tenga la ciudadanía en la toma de decisiones y la creación del marco jurídico que la regule (Congreso del Estado de Jalisco, 1999: 6).

La situación promovida por Voces Unidas también operó como factor de autodefinición de los diputados locales ante los ciudadanos. Los primeros no forman un bloque homogéneo ni monolítico. Una parte de ellos, pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), valoró la intervención societal en los procesos legislativos y estuvo interesada en que esta corresponsabilidad redundara en la creación compartida de una ley. Estos legisladores se fortalecieron como instancia representativa popular. Por el contrario, otro bloque de diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del PAN mantuvo el distanciamiento preexistente ante los ciudadanos. Manifestó su resistencia a legislar a partir de iniciativas ciudadanas, así como recelo ante la participación política independiente y el estableci-

## Comparativo de las experiencias entre Voces Unidas y el Grupo Oaxaca

### Coincidencias

- Tanto el Grupo Oaxaca como Voces Unidas demostraron capacidad para movilizar a la opinión pública, posicionar los temas de interés en el espacio colectivo (legislación sobre el derecho de acceso a la información pública y la violencia intrafamiliar, respectivamente) y propiciar el debate en torno a ellos.
- En ambos casos se negoció, entre ciudadanos y diputados, la propuesta de un nuevo ordenamiento jurídico. Esta gestión civil se dio en gobiernos panistas de alternancia (federal y estatal) y permitió la afirmación independiente de parte de la sociedad ante el gobierno. Además, se logró la aprobación de leyes (federal y estatal, respectivamente) propuestas por los ciudadanos, hecho que constituyó una muestra de intervención ciudadana propia de una cultura democrática participativa.

### Diferencias

- Respecto a la formulación de la legislación federal, el gobierno contaba con cuatro propuestas, pero se vio obligado a negociar los contenidos de su documento final con los representantes populares y el Grupo Oaxaca, mientras que en Jalisco, la iniciativa provino de Voces Unidas, pues el gobierno estatal carecía de propuesta.
- El planteamiento del colectivo jalisciense se dio como ejercicio o uso de un derecho legislado a nivel estatal (la iniciativa popular como forma de democracia directa), mientras que en el caso del Grupo Oaxaca sucedió por la vía de los hechos, ya que a nivel federal todavía siguen sin legislarse las formas de democracia semidirecta.
- A propósito de esta propuesta, existió una actitud favorable por parte de todas las fracciones de diputados federales (menos del PAN), pues el proyecto ciudadano fue canalizado por los partidos políticos de la oposición como iniciativa de ley en el Congreso de la Unión, en tanto que Voces Unidas enfrentó el rechazo a su propuesta por los diputados locales del PRI y parte de los del PAN, y un apoyo relativo de los del PRD y una parte minoritaria de los panistas.
- En torno a la iniciativa del Grupo Oaxaca hubo negociación entre representantes del gobierno federal y un colectivo de ciudadanos respaldados por los diputados opositores al partido del presidente en funciones, y solo hasta el debate final por parte de los del PAN, mientras que en Jalisco acordaron una parte de los legisladores panistas, perredistas y los promotores de la ley, e impusieron su punto de vista el resto de los legisladores.
- En ambos casos, ninguno de los actores sociales implicados participó luego como consejero en los organismos públicos, fuese en el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI) o en el IFAI, creados para aplicar las normas jurídicas respectivas.

miento de una relación autónoma, pero complementaria, entre ellos y la ciudadanía (Ramírez Sáiz, 2002: 105–114).

Ambas intervenciones de Alianza Cívica y Voces Unidas constituyen antecedentes notables en México, tanto por la ausencia previa de reclamo ciudadano a propósito del derecho de acceso a la información pública como por la falta de propuestas, también de parte de la población, de nuevas leyes presentadas ante los representantes populares.

Alianza Cívica exigió la vigencia del derecho a nivel federal, incluso antes de que estuviera reglamentado por medio de un marco jurídico específico. Es decir, por la vía de los hechos, este colectivo se adelantó cinco años a las acciones del Grupo Oaxaca para reclamar información pública, pero, a diferencia de este, nunca llegó a proponer una ley específica ni a movilizarse para lograr su reglamentación.

En el caso de Voces Unidas, los ciudadanos propusieron, tal y como lo hizo el Grupo Oaxaca, una nueva legislación para que la aprobaran los legisladores, recurriendo a la forma de democracia directa llamada iniciativa popular.

### **Legislaciones nacionales e internacionales**

A fin de contextualizar la propuesta mexicana en materia de acceso a la información pública gubernamental es necesario relacionarla con las experiencias internacionales. Los marcos jurídicos de otros países, a lo largo de la historia, han surgido de las luchas sociales por conseguir libertades de expresión y prensa, así como el derecho a participar en la toma de decisiones públicas. En el caso de México, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* representa un avance significativo, aunque hay países que suscribieron leyes en la materia e iniciaron su ejercicio hace más de 230 años.

Por ejemplo, en 1776 se aprobó la primera legislación en Suecia. Por su parte, Colombia lo hizo en 1888. Y en los últimos cinco años del siglo XX más de 40 naciones instituyeron marcos jurídicos al respecto. En la actualidad 62 países cuentan con ellos. La mayoría de estos marcos jurídicos se aprobó a partir de 1999. Otras 30 naciones se encuentran en proceso de decretarlos (Ackerman y Sandoval, 2005: 5–7, 11, 17 y 24).



A escala internacional, el derecho de acceso a la información está reconocido en varios documentos de la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 13, párrafo 1), que sostienen en términos idénticos: “Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión [que] comprende la libertad [...] de recibir informaciones [...] de toda índole”.

De acuerdo con los expertos en la materia, esta libertad incluye tres elementos: los derechos a atraerse información, a informar y a ser informado (Villanueva, 2001a: XVII). Es decir, el tema del acceso informativo se ubica dentro de otro mayor: el de las libertades individuales de pensamiento, opinión o expresión, prensa e información. Debido a la vinculación entre esos derechos, la delimitación del tema y del contenido específico de la información es compleja, ya que tiene varias vertientes que aluden a los derechos a investigar, recibir y difundir información.

Por otra parte, el derecho ciudadano a la información se puede referir a recibir informes veraces y oportunos de los medios de comunicación, o también a recibir datos que se encuentran en posesión de los poderes del estado. En esta última acepción, el derecho implicado aludido se denomina de acceso a la información pública gubernamental (Escobedo, 2002b: 50–51).

Este derecho a ser informado o a “conocer” es la contraparte de la *accountability*, porque a la obligación de las autoridades políticas de rendir cuentas corresponde el derecho de los individuos a ser informados y a tener acceso a la información pública. Se encuentra también implícito en el derecho a la participación. Es su prerequisite: sin información no puede haber participación. A escala nacional, los obligados de este derecho son los órganos de los estados nacionales.

En la Declaración de Río, el acceso a la información está reconocido como derecho a escala nacional: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información” (principio 10). Por su parte, en 1998 los países de la Unión Europea firmaron la *Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales* (conocida como Aarhus), la cual reconoció el derecho a la información en el ámbito internacional. También la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA hizo una “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, que dice:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben ser establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas (principio 4).

Esta declaración fue elaborada por un grupo de expertos de la OEA, pero todavía sigue sin ser adoptada por la Asamblea General o cualquier otro de sus órganos. Por ello, como toda declaración, carece de valor vinculante.

Los datos señalados indican que el derecho a la información se encuentra incluido en tres declaraciones internacionales independientes, que está reconocido en dos convenciones vinculantes de carácter regional (América y Europa), que forma parte de un pacto internacional y está respaldado por una convención, los cuales son instrumentos jurídicos vinculantes.

Como parte de estas distintas disposiciones jurídicas, nacionales e internacionales, la tesis central es que el flujo libre de la información es fundamental para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, a pesar de existir acuerdos en este asunto, todavía buena parte de los gobiernos siguen actuando como si la información pública gubernamental fuese propiedad de ellos.

En México, desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta 1977 el acceso a la información no estaba reconocido como derecho ciudadano. El estado y los mexicanos no fueron sensibles ni pronto respecto a este derecho. La *Constitución Política*, en su artículo 6, lo consagró hace apenas 30 años en estos términos lacónicos y genéricos: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Y tuvieron que pasar 23 años para que ese derecho constitucional fuera reglamentado en 2002. Por ello, antes de esa fecha, era imposible hacerlo efectivo.

Como miembro activo de los organismos políticos internacionales aludidos, el gobierno mexicano ratificó las disposiciones sobre los documentos mencionados en 1980, pero algunos años antes en el país

hubo varios intentos, promovidos por la sociedad civil (comunicadores, académicos y organizaciones no gubernamentales), de elaborar una ley en materia de información. Por su parte, los legisladores impulsaron en 1978, 1981, 1997, 1999 y 2006, el debate acerca de la reglamentación de los medios de comunicación en los que se incluía también este derecho. Dadas las dificultades que establecía para su ejercicio, una de esas iniciativas fue tildada de “ley mordaza”. Estos diferentes intentos se caracterizaron, entre otros aspectos, por una definición confusa del objetivo a legislar.

Los temas abordados eran muy dispares: las obligaciones de los medios de comunicación, la cláusula de conciencia, el derecho de réplica, los tiempos oficiales del gobierno en radio y televisión, las relaciones entre los dueños de los medios de comunicación y los profesionales de la noticia, las pautas publicitarias, la entrega de concesiones, la regulación de los medios, etcétera.

La confusa delimitación de estas dimensiones de la información constituyó uno de los mayores obstáculos para forjar consensos temáticos y exigir su regulación jurídica. Estos asuntos no tenían vinculación directa con la obligación del gobernante de informar al ciudadano, ni con la demanda ciudadana del acceso a la información. A pesar de ello, se intentaba legislarlos de forma conjunta en un solo instrumento jurídico. Con ese motivo, se produjeron polémicas y confrontaciones políticas que parecían irreductibles. En consecuencia, los respectivos proyectos legislativos no lograron materializarse (Juan Ciudadano, 2001e; Escobedo, 2002b: 45, 49–51, nota 8, y 2003: 99; Junco de la Vega, 2003: 35). Dentro de este contexto, es relevante la propuesta y aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

### **Precedentes directos de la legislación mexicana**

Desde el punto de vista temporal, existió una proximidad notable entre las primeras formulaciones del PAN y el gobierno sobre la posible elaboración de un marco jurídico a propósito del derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental y la puesta en marcha de varias acciones de la sociedad civil y, más en específico, de la prensa.

En la plataforma electoral panista para los comicios federales de 2000, la propuesta de reglamentar este derecho figuraba como un compromiso programático. Vicente Fox, durante su campaña como candi-

dato del PAN a la presidencia de la república, planteó la formulación de esta iniciativa como uno de los propósitos de su gobierno. Lo anterior constituyó un factor favorable para las acciones que después realizó la sociedad civil y los partidos políticos de oposición (Navarro, 2004: 20, 81 y 106). Asumido el cargo de presidente, Fox retomó la propuesta en el primer semestre de 2001. De hecho, quedó incluida en el *Plan Nacional de Desarrollo 2000–2006*. Para hacerla efectiva, desde principios de 2001 trabajaron cinco dependencias por parte del gobierno federal en la elaboración de sendos proyectos de iniciativa de ley.

Desde la sociedad civil, en noviembre de 2000 Alejandro Junco de la Vega, presidente del Grupo Reforma, puso en marcha dos iniciativas cívicas: la aparición en el periódico *Reforma* de la columna semanal Juan Ciudadano y la creación de una página en la Internet con idéntico nombre ([www.juanciadadano.com](http://www.juanciadadano.com)). Con ambas medidas intentaba socializar el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información pública gubernamental y a distinguirlo de la supuesta responsabilidad de los medios de comunicación en su manejo (Granados Chapa, 2002a).

Con varios meses de anticipación a que se conformara el Grupo Oaxaca, desde principios de 2001 hasta la fecha, ambos recursos están en operación. La columna Juan Ciudadano aborda y analiza cada lunes un aspecto del tema y de la necesidad de educar a la población sobre este derecho. Asimismo, da a conocer ejemplos de la vida diaria en los que el gobierno deja de proporcionar los datos que el ciudadano demanda y que son demostraciones de la opacidad o de la aplicación del “secreto” en torno a la información por parte de los funcionarios públicos. Este ejercicio periodístico otorga gran importancia a la necesidad de involucramiento de la ciudadanía en la materia y apoya las causas de la gente ante los retrasos e incumplimientos a sus requerimientos.

De igual manera, el Grupo Reforma creó la página en la Internet. De hecho, el propio colectivo reconoce que, en este espacio electrónico, los “grupos de trabajo” que mayor participación registran son aquellos en los que hay de por medio un servicio directo al ciudadano, como el “Sistema educativo” y “Estados y municipios” (Juan Ciudadano, 2001a). Según la información concentrada en esa página, el número de los ciudadanos que se integraron al resto de los grupos de trabajo fue reducido.<sup>1</sup>

---

1. Los objetivos de la página en la Internet eran “ejercer el derecho constitucional

Estas dos innovaciones del Grupo Reforma deben ser resaltadas. No es usual que los medios de comunicación organicen campañas dilatadas en torno a una causa ciudadana como el derecho de acceso a la información pública gubernamental. El interés y compromiso de este corporativo con ese proyecto civil son manifiestos e inusitados. Evidencian el rol destacado que ese periódico desempeñó en la socialización y apoyo al tópico.

De parte del Ejecutivo federal, los trabajos formales y preparatorios para la formulación de la iniciativa estuvieron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Contraloría (SECODAM). El 2 de abril de 2001 se filtró a los medios de comunicación el borrador que estaba realizando esta dependencia (López Ayllón, 2003: 99). Su proyecto de legislación era limitado y fue objeto de fuertes críticas. A partir del 30 de abril de ese mismo año, el Ejecutivo de la Federación trasladó el proyecto a la Secretaría de Gobernación (Segob) y a la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, cuando estaba

---

a acceder [sic] en forma libre y fácil, toda la información recopilada por las autoridades públicas, sin secrecías y sigilo. Quiere tener el derecho de acceder a los archivos y atender sesiones en donde se toman decisiones o se decretan mandatos que le afectarán [al ciudadano] en lo individual o como sociedad. Quiere que los funcionarios públicos de todos los niveles —desde la Presidencia hasta el Congreso y el municipio— le rindan cuentas de sus decisiones y se penalice a quien oculte información pública” ([www.juanciadadano.com](http://www.juanciadadano.com)). Para lograr esos propósitos integró diez grupos de trabajo a fin de analizar y hacer propuestas sobre el derecho a la información pública. Estos son: Estados y municipios; Sistema de procuración de justicia federal y estatal; Sistema de administración de justicia federal y estatal; Sistema educativo; Medio ambiente; Sistema legislativo; Seguro social; Sistema financiero; Secretarías, PEMEX y dependencias públicas, y Medios de comunicación. En este espacio electrónico se asientan las preguntas y denuncias que los ciudadanos interesados en cada uno de los diez grupos de trabajo realizan a diario. A partir de la información obtenida se plantea a los usuarios de esta página una interrogante con las opciones “De acuerdo” y “Desacuerdo”. Los resultados se concentran de forma respectiva, en términos de porcentajes, según el número de votos emitidos por los usuarios. Debido a que la información disponible sobre esta herramienta no se encuentra actualizada, es imposible conocer el funcionamiento real de los grupos de trabajo, el número de cuestionamientos y denuncias emitidos o los resultados acerca de cada pregunta. La impresión que emana de esta situación es que la cantidad de usuarios de la página no fue significativa y que, por eso, el colectivo Juan Ciudadano dejó de considerar la actualización de los datos.

a cargo de Martha Sahagún, quien posteriormente se convertiría en la esposa del presidente. En esa fecha, Sahagún deslindó al gobierno federal del proyecto y retomó, por instrucciones de Fox, la dirección del mismo y la coordinación de las cinco dependencias del grupo intersecretarial (Villanueva, 2005). A las instancias mencionadas se añadieron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, como encargadas del tema, y el diputado panista Carlos Arce, como coordinador.

Por encargo de Fox, estas cinco dependencias operaron como un grupo intersecretarial para elaborar la iniciativa que presentaría el Ejecutivo al Legislativo sobre el asunto. Para tal efecto, existía de manera formal coordinación entre estas instancias. En la práctica, sus planteamientos diferían entre sí, además que hubo lentitud en el avance de los proyectos respectivos (Granados Chapa, 2002a).

La filtración del anteproyecto de ley de la SECODAM desencadenó un debate público, mediático y político (Navarro, 2004: 81). De parte de la sociedad civil, la crítica central a ese proyecto era la falta de información del presidente acerca de su elaboración y, sobre todo, que se realizara al margen de las organizaciones civiles interesadas en el tema. Los partidos de oposición (PRD y PRI) reaccionaron respaldando las diatribas y se interesaron en elaborar sus propias iniciativas de ley reglamentaria. Fruto de la noticia filtrada a los medios de comunicación, el 27 de abril de 2001 se organizó un foro sobre el derecho a la información en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En el foro se criticó que no hubiera diálogo del Ejecutivo con los ciudadanos sobre su proyecto legislativo, ni tampoco espacio para participar en su elaboración (Navarro, 2004: 85; Villanueva, 2001b). También se señaló que la iniciativa de la SECODAM tenía ciertas limitaciones, pues se restringía a una reforma de carácter administrativo en materia de información y carecía de definiciones centrales que garantizaran al ciudadano la efectividad de la norma sobre este derecho (Villamil, 2002a; Reyes Heróles, 2002).

El proceso de la formulación gubernamental fue tortuoso y debió pasar por numerosas instancias, incluso se generó un enfrentamiento entre la Presidencia de la República, la Segob y la SECODAM, ya que sus propuestas diferían entre sí (Villamil, 2002a; Reyes Heróles, 2002).

La lentitud con la que operaron estas dependencias federales provocó una reacción crítica de segmentos de la sociedad civil interesados en la materia, en particular entre los estudiosos de la comunicación, tanto académicos como periodistas. Estos solían llevar a cabo cada año reuniones o congresos sobre el tema. Uno de estos se realizó los días 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca. La convocatoria estuvo encabezada por la Universidad Iberoamericana, las fundaciones Información y Democracia, y la Konrad Adenauer, el periódico *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Fraternidad de Reporteros de México y la Asociación Mexicana de Editores. El título del congreso fue “Derecho a la información y reforma democrática”. Los participantes reiteraron en sus ponencias y debates la importancia de que se reglamentara en México el derecho a la información y la necesidad de que la sociedad civil interviniera en ese ejercicio. Como especialistas del tema se comprometieron a redactar una iniciativa y, durante el seminario celebrado el 25 de ese mes, se constituyeron como el Grupo Oaxaca. Este nombre se derivó del lugar donde se celebró la reunión.





## *Capítulo III*

### *La propuesta ciudadana de ley y su socialización*



**E**l Grupo Oaxaca tuvo una constitución plural, compuesta por cuatro tipos básicos de integrantes:

- Académicos e investigadores de la comunicación adscritos a tres instituciones de educación superior: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ–UNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA) y la Universidad Anáhuac.
- Activistas sociales y miembros de organizaciones no gubernamentales y de asociaciones civiles relacionadas con actividades de comunicación y derechos humanos: la Fundación Información y Democracia, presidida por Juan Francisco Escobedo; la Fundación Konrad Adenauer; la Fraternidad de Reporteros de México, y la asociación civil Libertad de Información–México, presidida por Ernesto Villanueva. Tanto Escobedo como Villanueva fueron miembros de la comisión técnica del Grupo Oaxaca que elaboró la propuesta de ley de este colectivo y que se responsabilizó de las negociaciones con los diputados de oposición.
- Periodistas de 80 diarios nacionales interesados y comprometidos con el tema. La mayoría de los rotativos mexicanos está agrupada en la Asociación Mexicana de Periódicos y la Asociación de Editores de los Estados. Ambas participaron en la agrupación.

- Editores de periódicos, empresarios y representantes de los medios de comunicación impresa: *El Universal*, Grupo Reforma, *La Jornada*, *Proceso* y *El Informador* de Guadalajara (*Reforma*, 2001 y 2002; Aguayo, 2003; Granados Chapa, 2001b).

La conjunción de todos estos actores redundó en una fuerza social que fue decisiva para la elaboración, negociación y aprobación de una iniciativa sobre el derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental.

Incluso, el colectivo Juan Ciudadano y el Grupo Oaxaca tuvieron una división de tareas complementarias, pues el primero se especializó en las campañas mediáticas vía la prensa y la Internet, que sirvieron de “preparación”, “concientización” y “defensa” de la sociedad civil en el tema, y el segundo se centró en las labores técnicas de la elaboración de la propuesta de ley, su argumentación con los legisladores de oposición a través de mesas de trabajo y el cabildeo o negociación con los diputados y senadores, tanto de oposición como del Partido Acción Nacional (PAN).

En México, la presencia y participación de académicos, organizaciones no gubernamentales y periodistas en los movimientos cívicos no constituyen hechos aislados. Cada vez es más frecuente. De hecho, así sucedió en los dos colectivos ciudadanos mencionados como antecedentes del Grupo Oaxaca (Alianza Cívica y Voces Unidas). Lo específico de este nuevo conjunto es que, además de ellos, participaran empresarios y representantes de los medios impresos. Juntos constituyeron una coalición altamente especializada en el tópico a reglamentar.

A través de estos actores, la movilización de la sociedad civil jugó un rol preponderante en la socialización de la necesidad de que se elaborara y aprobara una ley en la materia. Pero el caso mexicano no es excepcional. Como sostienen John Ackerman e Irma Sandoval: “En la mayoría de los países del mundo, la sociedad civil ha jugado un papel primordial en el establecimiento y puesta en marcha de la legislación que permite el acceso a la información” (2005: 45).

También cabe resaltar que, por parte de los medios de comunicación, solo los impresos apoyaron la iniciativa del Grupo Oaxaca, pues la participación de la radio y la televisión fue escasa y se limitaron a cubrir el debate final y los hechos noticiosos relacionados con la aprobación de la ley (Navarro, 2004: 125).

Este dato llama la atención, porque la información es un insumo necesario para todos los medios de comunicación, incluyendo los impresos, y porque la apertura estatal en el terreno informativo implicaba una democratización del poder que convenía a las diferentes empresas del ramo. Fidela Navarro argumenta que uno de los factores que llevaron a la prensa a impulsar esta ley fue “la necesidad de tener una herramienta útil [...] para el ejercicio de un periodismo democrático, es decir, más independiente y de calidad” (2004: 114). Sin embargo, si el “periodismo” no solo es impreso, ¿por qué la radio y la televisión dejaron de participar de forma activa en la socialización y el apoyo a la ley? Es absurdo inferir que estos medios de comunicación no estén interesados en la democracia o que se vean imposibilitados para ser “independientes y de calidad”.

Al respecto, deben reconocerse tres hechos que se dan de manera simultánea. Primero, en la actualidad los medios de comunicación operan con más apertura y, en mayor grado, como transmisores de la opinión pública que antes de la alternancia política de 2000. Además, están menos supeditados al gobierno y es creciente la participación ciudadana tanto de los espectadores en los foros y debates de televisión como de los oyentes en los programas abiertos de radio o en el caso de los periódicos en la sección de correo o buzón de lectores.

Segundo, la prensa, la radio y la televisión funcionan como actores (económicos, sociales y políticos) con intereses propios y un poder sectorial creciente (el llamado “cuarto poder”). Cabe recordar, aunque se realizó en 2006 (es decir, después de la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*), el debate en torno a la reforma de la *Ley Federal de Radio y Televisión* y de la *Ley Federal de Telecomunicaciones* puso en evidencia que los grupos mediáticos más poderosos son los electrónicos. Estos cuentan con fuerte poder económico y mayores respaldos e influencias en los ámbitos políticos del Ejecutivo y Legislativo. También en el ámbito económico se benefician más que los impresos, mediante el cobro de cada spot, comercial radiofónico y anuncio en televisión.

Y tercero, los medios electrónicos privilegian en mayor grado que los impresos sus intereses sectoriales y de forma progresiva los hacen prevalecer por encima de los que atañen a los ciudadanos.

Por ello es muy probable que estos tres factores marcaran la diferencia respecto al involucramiento de cada medio de comunicación en

la gestación de este marco jurídico en materia de acceso a la información pública.

Para garantizar la operatividad del Grupo Oaxaca y dar seguimiento a sus acciones, se creó una comisión técnica. Sus deliberaciones y decisiones fundamentales, así como la orientación estratégica y táctica, radicaron en el ejercicio colegiado de ese conjunto de personas (Escobedo, 2002b: 49). Ni el Grupo ni la comisión fueron organizaciones formales sino *ad hoc*, es decir, creados ex profeso y solo para alcanzar el objetivo propuesto. Los integrantes de la comisión técnica eran miembros calificados de la academia (investigadores y coordinadores de posgrados), así como directores, presidentes y asesores editoriales de los tres periódicos más importantes de México, lo que suponía una combinación de dos tipos de saberes centrales en el tema: el de los académicos y los profesionales (Navarro, 2004: 153; Escobedo, 2002b: 40, nota 2).<sup>1</sup> O, como argumenta Juan Francisco Escobedo, el Grupo Oaxaca “dispone de inteligencia social, recursos y preparación profesional”, en referencia a las competencias necesarias para elaborar una legislación de este tópico (2002b: 55).

La mayor parte de los miembros de la comisión técnica también fue editorialistas o columnistas de los periódicos de mayor circulación del país. Por eso, además de actores directos del proceso de elabora-

- 
1. Eran miembros de la comisión técnica del Grupo Oaxaca: Juan Francisco Escobedo, coordinador de la maestría en Comunicación de la UIA y presidente de la Fundación Información y Democracia; Ernesto Villanueva, coordinador del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA y director de la organización no gubernamental Libertad de Información-México; Issa Luna Pla, investigadora del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA; Jorge Islas, catedrático de la facultad de Derecho de la UNAM y director jurídico de Canal 13; Salvador Nava Gomar, coordinador de la maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anáhuac del Sur; Miguel Carbonell, integrante del IJJ-UNAM (intervino en las primeras reuniones de la comisión técnica, pero por razones personales y profesionales dejó de participar en el trabajo final del proyecto de ley); Roberto Rock, director general adjunto de *El Universal*; Luis Javier Solana, asesor editorial de *El Universal*; Miguel Treviño y Sergio Elías Gutiérrez, miembros del Grupo El Norte-Reforma; Luis Ernesto Salomón, coordinador editorial de *El Informador* de Guadalajara, Jalisco, y representante de la Asociación de Editores de los Estados, y Jenaro Villamil, miembro de *La Jornada* (Villamil, 2002a; desplegado en *Reforma*, 18 abril de 2002).

ción y negociación de la ley, fueron socializadores de esta. Lo anterior permite calificar al Grupo Oaxaca como “una conjunción de fuerzas sociales aliadas a los medios de comunicación” (Aguayo, 2002).

### **El compromiso de formular una propuesta de ley**

En el seminario de mayo de 2001, el consejo técnico del Grupo Oaxaca hizo un pronunciamiento sobre la necesidad de reglamentar el derecho constitucional a la información pública gubernamental como esencial para el desarrollo democrático del país. Asimismo, llegó al acuerdo de elaborar de manera conjunta un proyecto de ley en la materia y de presentarlo al Congreso de la Unión. A esto se le conoce como la Declaración de Oaxaca.

Entre junio y septiembre de ese año, la comisión técnica se dedicó a escribir el anteproyecto de legislación. Los redactores del documento eran los mismos que los integrantes de su consejo técnico (Granados Chapa, 2001b).

Para las tareas de confección de la ley y negociación con los legisladores, el Grupo Oaxaca estableció un plan de trabajo cuyos componentes centrales fueron: la estrategia a utilizar, los criterios básicos a tener en cuenta, el deslinde del derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental respecto a otros asuntos relacionados con el tema, y la especificación de los contenidos centrales de la norma jurídica. La estrategia en cuestión giraba en torno a cuatro fases:

- Acotamiento del tema “el acceso a la información pública” y especificación de sus requisitos mínimos.
- Posicionamiento del Grupo Oaxaca ante el tema y elaboración del proyecto de ley.
- Gestión pública de la propuesta y relación con el gobierno.
- Incidencia en la agenda parlamentaria y cabildeo de la iniciativa con diputados y senadores.

Por medio de estas etapas, el colectivo dio cuerpo a su propósito de incidir de manera directa en la definición y aprobación de la ley (Escobedo, 2002b).

Los acuerdos básicos del Grupo Oaxaca sobre los criterios a tomar en cuenta para el diseño de la iniciativa fueron impulsar una propuesta

acorde con los estándares internacionales en la materia, que implicara un avance sustancial en el acceso a la información, y que no se restringiera a una reforma de carácter administrativo como lo proponía el Ejecutivo.

Además estableció que se debían alcanzar tres objetivos principales con la aprobación de la ley: contar con un órgano independiente y de prerrogativas amplias sobre la materia; castigar de forma severa a quien deje de cumplir con el deber de informar y proteger a quien por ignorancia y sin existir dolo haga entrega de información clasificada, y definir de manera más específica las excepciones al derecho de acceso a la información pública gubernamental (Juan Ciudadano, 2001i).

Respecto al contenido mínimo de su propuesta, la Declaración de Oaxaca recogió los seis elementos fundamentales que debería contener una correcta legislación sobre el tema:

- Adecuar el texto constitucional para establecer el principio de que la información pública del estado pertenece a los ciudadanos.
- Legislar para que los órganos del estado y las empresas privadas receptoras de recursos públicos proporcionen información.
- Sancionar a los servidores públicos que se nieguen a ofrecer información.
- Incluir un artículo de excepciones mínimas al derecho ciudadano.
- Crear un órgano arbitral independiente.
- Reformar y derogar disposiciones contrarias al derecho de acceso a la información ([www.saladeprensa.org/art262.htm](http://www.saladeprensa.org/art262.htm)).

La estrategia aplicada y la delimitación del contenido básico de la ley garantizaron al Grupo Oaxaca explicitar la especificidad del tema, focalizarlo y concentrar los esfuerzos en los aspectos relacionados en exclusiva con el derecho a la información pública gubernamental, es decir, la que se encuentra en fuentes de gobierno (Escobedo, 2002a). Se trata de la garantía que toda persona tiene para obtener esa información existente en documentos públicos. Miguel Treviño, integrante del colectivo, lo argumentó de esta manera: “Estábamos convencidos del tema. No queríamos que el Grupo Oaxaca abarcara muchos y hubiese una dispersión como en otras ocasiones”. Esto implicaba no solo que se acotara con precisión el derecho de acceso a la información pública gubernamental sino también que se regularan por separado y



### Decálogo del derecho a la información

1. El acceso a la información es un derecho humano fundamental.
2. La información pública le pertenece a las personas y a ellas corresponde qué información requieren y cómo la usarán.
3. Debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas por parte de los poderes del estado.
4. Hay obligación de publicar y entregar la información que posee el estado de forma veraz, oportuna y correcta.
5. Deben establecerse procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos. La entrega no deberá exceder diez días hábiles.
6. La ley establecerá las excepciones para tener acceso a la información. Entre ellas se incluirán los campos de: vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior y secretos científicos, industriales y bancarios.
7. Debe haber un organismo autónomo para promover la apertura y resolver las controversias.
8. Todos los órganos del estado y entidades que ejerzan gasto público estarán obligados a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrados por ellos.
9. La ley debe poseer consistencia jurídica.
10. Significa una promoción del federalismo. Se busca que la ley de acceso a la información sea punto de partida para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de los estados y municipios.

Fuente: Escobedo (2002b: 53).

con instrumentos jurídicos diferentes los otros temas, como las leyes de transparencia publicitaria, de medios públicos de comunicación: prensa, radio y televisión, así como la regulación del derecho de réplica (Escobedo, 2002b: 52; Navarro, 2004: 65, 116 y 121).

Una vez que se hicieron estas precisiones y deslindes, el Grupo Oaxaca se volvió a reunir en la ciudad donde nació, el 1 de octubre de 2001, para establecer los postulados básicos de la nueva legislación. Este documento se denominó Decálogo del derecho a la información e incluía los principios que, desde su punto de vista, un marco jurídico del tipo debía incluir.

El decálogo estableció los puntos centrales de la nueva legislación y constituyó una referencia fundamental, tanto para la redacción de la iniciativa por parte del Grupo Oaxaca como para los ciudadanos, en las

consultas públicas que la Secretaría de Gobernación (Segob) organizó sobre el tema, así como en las mesas de trabajo que realizaron de forma conjunta los diputados federales, senadores y este colectivo.

## **Experiencias internacionales**

Como se indicó, la experiencia internacional acumulada en materia del derecho ciudadano al acceso a la información pública gubernamental es significativa. El Grupo Oaxaca consideró las legislaciones existentes en más de 19 países y, asimismo, los frutos alcanzados por organizaciones no gubernamentales, como la de origen inglés Artículo 19. Esta es una de las más prestigiadas a escala mundial y es consultora de diversas instituciones internacionales. Incluso ofreció una opinión técnica sobre la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión.

El director de Artículo 19, Andrew Puddephatt, destacó la importancia que tendría para América Latina la aprobación en México de una ley en la materia y la posibilidad de que este proceso se convirtiera en “catalizador” e impulsor de otros marcos jurídicos similares en naciones del continente (Irizar, 2002). Para esta organización, se trataba de un documento que contenía lo mínimo indispensable para garantizar el acceso del ciudadano a los documentos en poder de los órganos del estado, pero que era mejorable (Juan Ciudadano, 2001i). Por su parte, dos editorialistas mexicanos, comparando la iniciativa del Ejecutivo con las existentes en otros países latinoamericanos, sostuvieron que sus aportes eran básicos (Jiménez y Guerrero, 2003).

El Grupo Oaxaca tomó en cuenta las recomendaciones que Artículo 19 planteó al respecto. A simple vista, se pueden establecer conexiones entre el decálogo formulado por el colectivo mexicano y los principios planteados por la organización inglesa, aunque se trata de criterios generales que forman parte de la doctrina acumulada y especializada en este tema.

De manera sistemática y eficaz, la agrupación de México recurrió al cabildeo con los diputados y senadores para que la propuesta ciudadana de ley se convirtiera en iniciativa formal, se evitara que su documento y el del Ejecutivo se consideraran excluyentes, se buscara la complementariedad entre ambas, y que la comisión legislativa de Gobernación y Seguridad Pública también dictaminara el texto de la sociedad (Escobedo, 2002a).

Por su parte, el Ejecutivo sabía que el Grupo Oaxaca estaba cabildeando en el Congreso de la Unión para que los partidos de la oposición canalizaran su proyecto como iniciativa de ley (Navarro, 2004: 91). De cualquier modo, siguió trabajando por su cuenta; además se asesoró con grupos de expertos y organizó foros abiertos de consulta pública sobre el tema (Navarro, 2004: 130).

### **Tres iniciativas de ley sobre el derecho a la información**

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* incorporó elementos de tres iniciativas: la del presidente de la república, que se integró a partir de los trabajos realizados por el colectivo intersecretarial aludido; la presentada en julio de 2001 por el diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Luis Miguel Barbosa Huerta, y la del Grupo Oaxaca, asumida como propia por todos los frentes parlamentarios, salvo el de Acción Nacional (Granados Chapa, 2002a; Navarro, 2004: 140).

A propósito de la propuesta presentada por el Ejecutivo federal, Juan Francisco Escobedo declaró:

El gobierno ha dicho sí a una ley en la materia, pero hace 10 meses que esperamos su iniciativa. La primera impresión que suscita la tardanza gubernamental se deriva de la sospecha de que no existe un diagnóstico ni opinión unificada sobre el tema. A los problemas de comunicación intergubernamental se añade el conocimiento desigual que las áreas involucradas han exhibido en la esfera pública en los últimos meses (2001).

En su primera versión, el documento del Ejecutivo se orientaba más a los aspectos de la transparencia administrativa, pero era más enunciativo que normativo, pues describía el derecho en materia de información sin establecer obligaciones ni castigos o una regulación precisa. Por ejemplo, no establecía ninguna sanción aplicable en caso de que los funcionarios de las diversas entidades no lo llevaran a la práctica en tiempo y forma. Además, era una iniciativa precavida y de escaso alcance para lograr el libre acceso ciudadano a la información pública gubernamental (Villamil, 2002a; Rodríguez, 2001; Islas, 2001 y 2002a).

El 18 de abril de 2001, en 80 periódicos del país, el Grupo Oaxaca publicó el desplegado: “México necesita una auténtica ley de acceso a la información pública”, en el que exigía fuera un órgano autónomo el que resolviera las controversias entre ciudadanos y autoridades en la aplicación de este instrumento (entrevista a Luis Ernesto Salomón, 15 de noviembre de 2005).

En relación con la propuesta de Luis Miguel Barbosa Huerta, él fue el primer legislador en presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, el 11 de julio de 2001 (Villamil, 2002a). Al asumir el PRD y otros partidos como propia la propuesta del Grupo Oaxaca, la de este diputado perredista quedó integrada en el documento del colectivo ciudadano.

Por su parte, el documento del Grupo Oaxaca fue elaborado de mayo a septiembre de 2001. Se basaba en el principio de que toda información gubernamental es pública, salvo la que se declare de manera expresa reservada, y en esa secuencia el ciudadano tiene derecho a ella. Su finalidad era “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (Granados Chapa, 2002a). Entre otros asuntos establecía rigurosas sanciones contra quienes están obligados por ley a informar y no lo hacen, y planteaba la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información como órgano colegiado autónomo y supervisor en la materia, que fuera nombrado por el Congreso de la Unión. La propuesta de este colectivo fue presentada el 11 de octubre de 2001 a los legisladores.

Entre las tres iniciativas existían notables coincidencias, aunque también las diferencias no eran menores, pero a partir de un diálogo constructivo se podían superar y dar cabida a la formulación de un documento unificado o simplemente identificar los consensos básicos indispensables para que los diputados y senadores entraran en materia y dijeran, como les correspondía, la última palabra (Escobedo, 2001).

### **Descalificación del Ejecutivo hacia el Grupo Oaxaca**

Juan Francisco Escobedo reconoce que entre el gobierno federal y los miembros de la comisión técnica del Grupo Oaxaca hubo malos entendidos y críticas del primero hacia los segundos (Escobedo, 2003: 93).

Al principio, las cuatro comisiones del Ejecutivo federal implicadas en la elaboración de la propuesta oficial guardaron silencio respecto a la del colectivo ciudadano (*Reforma*, 7 de julio de 2002), pero después una de estas emitió declaraciones descalificadoras hacia algunos integrantes de la comisión técnica y externó críticas a su iniciativa de ley (Escobedo, 2002b: 53 y 55).

Se acusaba al Grupo Oaxaca de que se había adueñado del trabajo de otros (Rodríguez, 2002). Al parecer, esta crítica se refería al documento que elaboró el diputado perredista, Barbosa Huerta, y cuya influencia sobre la del colectivo ciudadano reconoce Jenaro Villamil, como miembro del mismo (Villamil, 2002a).

Por otra parte, se objetó que la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca tan solo se limitara a un aspecto del derecho a la información, que es permitir el acceso a la misma, y se dijo que contaba con escasos elementos para concretarla en los hechos y reflejaba poco conocimiento, tanto en materia de gestión documental, creación y desarrollo de infraestructura como en materia de capacitación de personal. El gobierno también descalificó la pretensión que tenía esta agrupación para instrumentar la ley 90 días después de su publicación (Mayolo López, 2001).

De estas críticas, se deben distinguir las que remiten a aspectos definitorios del nuevo derecho respecto de las que lo hacen a otros de carácter instrumental o administrativo. Entre las del primer tipo, es manifiesto que es improcedente la referente a que la iniciativa se limita a reglamentar el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Antes al contrario, proponer eso en particular constituyó un acierto y una clara aportación para su correcto acotamiento. Del resto de las observaciones, pueden ser válidas algunas como la relativa al limitado plazo de tres meses para capacitar a los funcionarios encargados, así como crear infraestructura y desarrollo de los sistemas de gestión documental, archivo y clasificación. Según Fidela Navarro, a raíz de estas críticas se generaron tensiones entre el gobierno federal y el Grupo Oaxaca (Navarro, 2004: 68).

### **Los foros consultivos**

A fin de lograr apoyo y consenso a favor de su propia iniciativa de ley, el 25 de mayo de 2001 el Ejecutivo federal, a través de la Segob, convocó a

la sociedad y organizó cuatro foros abiertos regionales de consulta pública ciudadana. Se invitó a participar a académicos, investigadores, especialistas en la materia y, en general, a todos los interesados en el tema, con el objetivo de “escuchar propuestas” (López Ayllón, 2003: 102). Las reuniones eran consultivas, es decir, no resolutivas.

Se efectuaron en cuatro ciudades: Guadalajara (26 de octubre), Veracruz (6 de noviembre), ciudad de México (9 y 10 de noviembre) y Monterrey (26 de noviembre). Las sesiones se dividieron en cinco mesas temáticas. En estos foros participaron 170 ponentes y se presentaron más de 700 propuestas. Estas se tomarían en cuenta en la versión final del documento elaborado por el Ejecutivo. Además estaba previsto que 20 días después de finalizada la consulta, se dictaminaría la iniciativa de ley.<sup>2</sup>

El Grupo Oaxaca consideró que la estrategia de esas consultas públicas tenía la pretensión de minimizar su iniciativa, pero acordaron no emitir ninguna opinión colegiada en dichas sesiones, dejando a sus miembros en lo individual la decisión de participar a quienes así lo desearan. Respetando este acuerdo, como integrante del colectivo, el Grupo Reforma adoptó una posición beligerante. En un desplegado de una plana, publicado el 25 de octubre de 2001, rechazó intervenir en la consulta del gobierno.

La decisión de no participar en los foros se basó en el desconocimiento y relegamiento prácticos que la comisión intergubernamental manifestaba hacia la propuesta ciudadana y a la descalificación de que fue objeto esta agrupación. Como lo expresó en su página editorial el periódico *Reforma*: “Es una contradicción que el Gobierno federal invite a una consulta ciudadana sobre el derecho a la información y, antes de que ésta inicie, descalifique al Grupo Oaxaca y la propuesta que él formuló” (*Reforma*, 22 de octubre de 2001).

Otros periódicos también manifestaron su rechazo a la consulta nacional sobre la iniciativa de ley del Ejecutivo, argumentando que la

---

2. En esos foros participaron especialistas como Carlos Elizondo, Miguel Ángel Granados, Hugo Concha, Luis Carlos Ugalde, Rafael del Villar, José Roldán, Carmen Quintanilla, Jaime Cárdenas, Luis Arturo Bassols, Juan Pablo Guerrero, Andrés Albo, Octavio López Presa, Andrés Valle González, Beatriz Solís, José Francisco Paoli, Virgilio Caballero, Jeffrey Weldon, Héctor Fix Zamudio, Víctor Fuentes y Manuel Barquín, entre otros (Villamiel, 2002a).

opinión de los ciudadanos ya se había externado en los medios de comunicación (Navarro, 2004: 117–118).

La posición de los grupos Oaxaca y Reforma podría parecer excesiva, en el sentido de que pretendían hacer pasar su propia opinión como la de la sociedad en general, pero se deben tomar en cuenta dos hechos: por una parte, su opinión era calificada, pues representaba a un sector de expertos en el tema y, por otra, a medida que sus propuestas seguían sin ser tomadas en cuenta por la comisión intergubernamental, carecían de garantías para que lo fueran a ser en los foros.

Según Juan Francisco Escobedo, la campaña gubernamental terminó sin mayores efectos, no obstante el despliegue publicitario, las planas y los editoriales pagados en los medios escritos y electrónicos de todo el país (Escobedo, 2002a). Sin embargo, en opinión de Luis Carlos Ugalde, las consultas públicas contribuyeron al intercambio entre diversos actores que intervinieron en la elaboración de la iniciativa de ley, y el gobierno tuvo la sensibilidad para negociar y acercar su posición con la de ellos (Ugalde, 2002a).

De acuerdo con Sergio López Ayllón, miembro de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), algunas de las propuestas de estos foros fueron incorporadas a la ley aprobada, aunque nunca especificó cuáles (López Ayllón, 2001b), acción que hubiera permitido confirmar la bondad de las consultas públicas y “descalificar” la postura de los grupos Oaxaca y Reforma. En los documentos revisados no aparecen datos a este respecto.

Con posterioridad a los foros, la Cofemer demoró dos semanas más en concluir el anteproyecto propio. El 28 de noviembre de 2001 convocó a los interesados, entre ellos al Grupo Oaxaca, para dar a conocer el documento final, al que se le hicieron observaciones recogidas después en el proyecto presentado el 1 de diciembre de 2001 (Granados Chapa, 2001b).

### **El Grupo Oaxaca, los representantes populares y el Ejecutivo Federal**

El Grupo Oaxaca demostró ser eficaz para cumplir con el compromiso que asumió de elaborar una propuesta de ley y hábil para el cabildeo y la diplomacia ciudadana, mediante las negociaciones que llevó a cabo con los representantes populares (diputados y senadores) y el Ejecutivo federal. Dadas las distintas posiciones que estos asumieron ante la ini-

ciativa del colectivo, se debe considerar por separado la relación establecida con la oposición y con los legisladores del PAN, así como con los funcionarios del gobierno federal.

### *Legisladores a favor*

Por el PRD, Martí Batres Guadarrama, coordinador de la fracción parlamentaria de los diputados perredistas, fue el primer legislador que aceptó de forma abierta el proyecto de ley del Grupo Oaxaca (Villamil, 2002a). De esta manera justificó por qué su partido adoptó la propuesta del colectivo ciudadano:

La iniciativa que elaboró la sociedad civil avanza, de manera más fidedigna, en el propósito de la transparencia y el acceso a la información. Es más completa y cubre mejor los objetivos de lograr transparencia que la enviada por el Presidente. Tiene una ventaja adicional: surge de la sociedad civil y de la gente que en los medios de comunicación ha dado la batalla por abrir los espacios y construir una prensa libre. Se trata de toda una transformación (Hidalgo y Reyes, 2001; Navarro, 2004: 103).

Llama la atención que el coordinador de la fracción se inclinara por la iniciativa del Grupo Oaxaca, en vez de la que presentó su compañero de bancada, Luis Miguel Barbosa Huerta. De todos modos los elementos que esta última aportaba fueron incorporados y subsumidos en la propuesta final aprobada, que es más integral a la que disponía en un inicio el PRD.

En cuanto al Partido Revolucionario Institucional (PRI), su grupo parlamentario también respaldó la propuesta del Grupo Oaxaca. Varios diputados de esta bancada externaron de manera expresa su apoyo a ella. Sus declaraciones coinciden en reiterar que asumieron la propuesta del colectivo ciudadano como propia. Además, argumentaron las razones que motivaron esta decisión.

Rafael Rodríguez Barreda, coordinador de los diputados priístas, puntualizó que “La diputación priísta ha decidido impulsar la propuesta [...] porque evita la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el manejo de la información y permitirá elaborar una ley que no



corresponderá a los intereses del gobierno” (Urrutia, 2002a; Hidalgo, 2002a).

Por su parte, Víctor Gandarilla Carrasco, legislador del PRI y secretario de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, instancia que dictaminó primero la iniciativa del Grupo Oaxaca, declaró en una entrevista:

Creemos que [esa propuesta] nos permitirá tener una visión más completa sobre este asunto tan importante e histórico e integrar una Ley de Acceso a la Información viable y que responda a las necesidades de todos los mexicanos para allegarse de datos oficiales. Ello nos llevará a tener los mecanismos que obliguen al Gobierno a transparentar la información pública que se genera en las dependencias gubernamentales (Reyes e Hidalgo, 2001).

También Beatriz Paredes Rangel, líder del PRI, apoyó la iniciativa desde la tribuna el día de su presentación a los legisladores (Villamil, 2002a). Por ello, la bancada priísta resolvió presentar un dictamen de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, basado principalmente en la propuesta del Grupo Oaxaca, para que se aprobara en el siguiente periodo de sesiones.

En un documento de los legisladores de este partido que integran la comisión antes señalada, se destaca que realizaron reuniones con los impulsores de las iniciativas para propiciar los acercamientos y disminuir las discrepancias (Hidalgo, 2002a; Hidalgo y Reyes, 2001).<sup>3</sup>

Asimismo, el Grupo Oaxaca cabildeó con los senadores priístas porque su apoyo era decisivo para aprobar la ley, y ellos respaldaron la propuesta.

Por otro lado, el coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Bernardo de la Garza, señaló que:

---

3. Además de los priístas señalados, otros, a título personal, también manifestaron su apoyo a la propuesta del Grupo Oaxaca: Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, César Augusto Santiago, Felipe Solís Acero, Efrén Leyva, Lorena Beauregard y Salvador Cosío Gaona (Pérez y Garduño, 2001).

[...] la incorporación de este planteamiento, surgido de la sociedad civil, servirá para complementar la iniciativa presidencial en cuya estructura se observan vacíos que frenarían la posibilidad de acceder a cierta información [y aseguró que] una legislación de esta naturaleza será útil también para los diputados, ya que con frecuencia algunos funcionarios gubernamentales se niegan a proporcionarles la información que requieren para el análisis de algún tema determinado, a pesar de que la solicitud parte directamente de la cámara (Reyes e Hidalgo, 2001).

En relación con el Partido del Trabajo (PT), José Narro Céspedes, vicecoordinador de la bancada de este partido, coincidió con el resto de los coordinadores de los otros partidos que hicieron propia la propuesta del Grupo Oaxaca, al señalar que “va más al fondo que la del Ejecutivo, pues plantea medidas de apremio para que el interesado pueda acceder a la información que solicita en un tiempo razonable” (Pérez y Garduño, 2001).

Y, por último, el partido Convergencia por la Democracia firmó la aprobación de la propuesta del Grupo Oaxaca.

Los diputados de oposición, además de asumir como propia la iniciativa de ley del colectivo ciudadano, propusieron que en las reuniones de la comisión legislativa que era responsable de dictaminar las tres iniciativas participara el Grupo Oaxaca en la mesa de negociaciones, y se comprometieron a apoyar las ideas que sus integrantes formularan en ella (Escobedo, 2002a). Ambos hechos son relevantes y demuestran la decisiva aportación de la sociedad civil para la promulgación de este marco jurídico.

El 6 de diciembre de 2001, las bancadas del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia por la Democracia presentaron como suya ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados la iniciativa elaborada por el Grupo Oaxaca para que fuera tomada en cuenta en el dictamen final que emitiría el pleno de la cámara baja. Este dictamen consideraría otras dos propuestas: la del PRD, a cargo de Luis Miguel Barbosa Huerta, y la que envió el presidente el 4 de diciembre de 2001. A partir de estas tres iniciativas, se integraría la propuesta final (Hidalgo, 2002; Hidalgo y Reyes, 2001).

Por su parte, el Grupo Oaxaca decidió que dos de sus miembros (Jorge Islas, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Juan Francisco

Escobedo, de la UIA) participaran como negociadores permanentes en dichas sesiones. El resto de los integrantes de la comisión técnica del colectivo se rotaba en cada sesión de trabajo con los diputados (Escobedo, 2002a y 2002b: 58, nota 9; Navarro, 2004: 124). De parte del gobierno, Sergio López Ayllón de la Cofemer encabezó los intercambios y negociaciones con las bancadas parlamentarias y con el Grupo Oaxaca (Escobedo, 2002b: 58, nota 9).

Lo anterior implicó dos situaciones innovadoras: por un lado, la propuesta del colectivo operó en los hechos como una iniciativa ciudadana de ley, aunque esta figura de la democracia semidirecta no esté aprobada en México a nivel federal y en esa medida la propuesta del Grupo Oaxaca tuvo carácter instituyente, y, por otro, puesto que los miembros de la agrupación participaron directamente en las sesiones de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública se logró algo insólito a nivel estatal y federal, que fue la interacción y participación responsable entre la sociedad y los representantes populares para la formulación de una nueva legislación.<sup>4</sup>

El mérito del Grupo Oaxaca consiste en haber sido, además de postulante de la ley, una parte destacada en las negociaciones parlamentarias en torno a ella (Navarro, 2004: 152–153). No solo posicionó en la agenda pública el tema del derecho a la información sino que desplegó una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los legisladores de oposición al punto de conseguir que, con su respaldo, su propuesta se convirtiera formalmente en una iniciativa de ley. Este colectivo sentó un precedente de negociación participativa con los legisladores (Navarro, 2004: 82 y 92). Es la primera experiencia exitosa de

---

4. En Jalisco, la ley reformada de participación ciudadana establece que los ciudadanos proponentes de un estatuto jurídico puedan intervenir, a través de su representante, una sola vez en la Cámara de Diputados para argumentar la pertinencia de las nuevas normativas que ellos plantean bajo la figura de la iniciativa popular de ley. En el caso que se analiza, sin que estén legisladas las formas de democracia semidirecta a nivel federal, el Grupo Oaxaca pudo intervenir varias veces en los trabajos legislativos durante dos semanas. Estas intervenciones tuvieron como objetivo incidir en las reuniones de trabajo, discusiones y negociaciones que sostuvieron diputados y senadores para argumentar las razones que fundamentaban su propuesta, identificar coincidencias y discrepancias contenidas en las diversas iniciativas y mediar en su posible articulación.

cabildeo ciudadano en el parlamento que tiene registrada la memoria del congreso federal mexicano (Escobedo, 2002b: 56)

El Grupo Oaxaca presentó su propuesta formal el 16 de diciembre de 2001 después de cabildearla con los legisladores de los partidos de oposición. ¿Qué explica la incorporación de esta iniciativa por parte de los diputados federales y senadores de oposición? El PRI carecía de un documento propio sobre el tema. Adoptar la del colectivo ciudadano le permitía, como partido opositor, tener una distinta a la que postulaba el Poder Ejecutivo federal, detentado por el PAN. El PRD pudo confrontar y contrarrestar la del presidente, tanto con la presentada por el diputado Barbosa Huerta como con la del Grupo Oaxaca. Por su parte, el PT y Convergencia por la Democracia siguieron la lógica del PRI. Es decir, en la decisión de los partidos de oposición influyeron las limitaciones de que adolecía la iniciativa del gobierno federal, y que ellos identificaron y criticaron. En contraparte, incidieron de manera favorable las aportaciones que hacía la propuesta del colectivo ciudadano. Finalmente, no se pueden descartar razones de carácter político partidario: frenar la formulación del partido en el poder y contar con otra ley que garantizara la obtención de información para fiscalizarlo.

### *El Partido Acción Nacional y el gobierno en contra*

Al principio, la fracción parlamentaria del PAN no respaldó la propuesta del Grupo Oaxaca y apoyó a la del Poder Ejecutivo, cuyo titular era de su partido (Hidalgo y Reyes, 2001).

Por parte del colectivo, Juan Francisco Escobedo calificó la iniciativa del presidente como “deficiente, precavida o medrosa y titubeante. No recoge el impulso ciudadano y social (o lo niega) para avanzar en el proceso de apertura, de transparencia y de consolidación de nuestra democracia” (Escobedo, 2001).

Las relaciones y negociaciones entre los legisladores panistas y el Grupo Oaxaca fueron menos numerosas y eficaces que las sostenidas con sus pares de la oposición. Con el Ejecutivo federal y en particular con las comisiones intergubernamentales que elaboraron la iniciativa de ley de la presidencia y con la Segob, este colectivo tuvo varias reuniones para encontrar solución a las diferencias existentes entre las respectivas propuestas.

Ambos proyectos diferían en cuatro aspectos centrales, que se analizan más adelante. Por su parte, el presidente y los legisladores del PAN se oponían a incorporar en la ley los siguientes aspectos:

- Establecer en el artículo 1 del proyecto unificado que la ley es reglamentaria del artículo 6 constitucional en relación con el último párrafo y respecto a la vertiente del derecho ciudadano a la información pública gubernamental.
- Derogar todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opongan a las disposiciones de la ley.
- Fijar un procedimiento para la elección de los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), a partir de una propuesta del presidente y luego ratificada por el Congreso de la Unión (Escobedo, 2002b: 58; Islas, 2002a).

Las reuniones sostenidas entre los miembros del Grupo Oaxaca y los funcionarios de la Segob para reducir o eliminar las diferencias existentes fracasaron. Hubo incluso tensiones entre ambos (Navarro, 2004: 68 y 100).

Felipe Calderón Hinojosa, entonces coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, propuso que de las tres iniciativas presentadas a los legisladores se derivara una propuesta unificada, aunque nunca apuntó los criterios para hacerlo.

Como se analiza más adelante, varias de las diferencias se resolvieron mediante la negociación que sirvió para que la ley no se empantanara y avanzara. A favor de la propuesta del Grupo Oaxaca jugaron la habilidad, credibilidad y confianza social con que contaban (Villamil, 2002a y 2002b).

El 1 de diciembre de 2001, el gobierno encabezado por Vicente Fox entregó en la Cámara de Diputados su proyecto de “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública del Congreso era responsable de dictaminar, en primera instancia, las iniciativas y, en caso de que dicho dictamen fuera favorable, de presentarlas al pleno de la Cámara para su discusión y votación. El 6 de diciembre, la Junta de Coordinación Política de este órgano acordó presentar ante los legisladores como iniciativa el documento del Grupo Oaxaca para que fuera dictaminado junto con la propuesta presidencial y la del diputado

perredista Barbosa Huerta (Garduño y Pérez, 2001; Hidalgo y Reyes, 2001; Hidalgo, 2002; Escobedo, 2002a; *Reforma*, 2002; Granados Chapa, 2001c).

Además del respaldo de los diputados de oposición, el colectivo ciudadano logró el apoyo de los senadores el 30 de abril de 2002, fecha en que se aprobó la nueva ley. Se cerró así de forma favorable una experiencia de acción corresponsable entre representantes populares (diputados y senadores), proponentes de la iniciativa del Ejecutivo y el Grupo Oaxaca en cuanto exponente de una parte de la sociedad (Escobedo, 2002b: 59). La mayoría de las iniciativas de esta agrupación fue aprobada por el Congreso de la Unión, que a lo largo de su historia se había mostrado escasamente abierto a la intervención ciudadana (Navarro, 2004: 69–70).

### **¿Divergencia, competencia o complementaridad entre las propuestas?**

Las relaciones entre los actores implicados en el debate que surgió a propósito de la iniciativa de ley, así como las negociaciones acerca de su aprobación, han sido caracterizadas como de corresponsabilidad y convergencia (IFAI, 2004a: 6). Los datos y argumentos de este apartado permitirán comprobar la validez de este juicio. Al respecto, las dos principales posiciones eran las representadas, de un lado, por el Grupo Oaxaca, el colectivo Juan Ciudadano y los legisladores de los partidos de oposición (PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia por la Democracia), y del otro, las cuatro comisiones de las secretarías del Ejecutivo, así como los diputados federales y senadores del PAN.

Ambos proyectos compartían el mismo objetivo básico de que los ciudadanos accedieran a la información en custodia del gobierno, es decir, coincidían en la obligatoriedad de los poderes de proporcionar datos (Borón, 2001). Sin embargo, existían varias discrepancias importantes entre ellos. Para la iniciativa oficial, el interés central era garantizar la transparencia en el ejercicio gubernamental, mientras que la agrupación civil enfatizaba el derecho ciudadano a acceder a la información pública gubernamental (Calderón Hinojosa, 2002; Urrutia, 2001). Por eso es necesario analizar las diferencias y coincidencias entre ambas iniciativas y sus propuestas fundamentales.

Los temas centrales que se analizan a continuación en torno al debate sobre la ley son aquellos que generaron:

- Mayor interés por parte del Grupo Oaxaca, expresados en tres circunstancias distintas: el proceso de elaboración de la propuesta (de junio a septiembre de 2001), las negociaciones con los diputados de oposición (de octubre a diciembre de 2001), y los debates parlamentarios en las dos cámaras (de diciembre de 2001 a mediados de abril de 2002).
- Mayor número de intervenciones por parte de los participantes en la consulta pública nacional, promovida por la Segob (de octubre a noviembre de 2001).
- Mayor cantidad de editoriales y notas periodísticas (desde principios de 2001 a mediados de 2002).
- Mayores intervenciones en los debates por parte de los diputados y senadores (de diciembre de 2001 a abril de 2002).

Combinando estos factores, se consideran los temas de: información reservada; el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, que en la actualidad lleva el nombre de IFAI; el tiempo requerido para acceder a la información: ¿negativa o afirmativa ficta?; los sujetos obligados: ¿sólo el Ejecutivo?; la derogación de leyes que limiten el nuevo derecho, y las sanciones.<sup>5</sup>

5. Para analizar las posiciones respectivas de los actores aludidos en torno a los temas anteriores es pertinente y útil tener en cuenta los principios en los que, según la organización no gubernamental inglesa Artículo 19, se debe basar la legislación relativa a la libertad de información. Esta organización es experta y especialista en el tema, pues ha realizado estudios comparativos sobre numerosas leyes nacionales, y en noviembre de 2001 elaboró un memorando con varias recomendaciones al borrador de la propuesta que el Ejecutivo federal envió al Congreso un mes antes. Los nueve principios que, según Artículo 19, deben guiar la construcción de cualquier legislación en la materia son: máxima apertura y divulgación acerca de la información pública gubernamental, así como de que el acceso a ella sea un derecho fundamental; obligación de publicar la información importante; promoción de gobiernos abiertos o de la transparencia en la administración pública, acción que implica tanto la lucha contra la cultura del secreto oficial como la educación del público sobre el derecho ciudadano en esta materia; régimen restringido o alcance limitado de las excepciones, lo que supone que estas se definirán con claridad y precisión, y estarán sujetas a criterios estrictos de “daños” e “interés público”, así como a plazos predeterminados; procedimiento eficiente para facilitar el acceso a la información, al atender las solicitudes de forma rápida e imparcial, ya que existirán mecanismos de revisión independiente de cualquier denegación; bajo

## ***Información reservada o clasificada***

Hasta la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en México faltaban normas para la clasificación de la información generada por el gobierno. Como criterio general, el derecho en esta materia obliga a las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el principio de publicidad sobre el de reserva.

Aunque para la información reservada y la información confidencial existen restricciones a su publicidad, su carácter es distinto. La reservada no se puede publicar sino después del tiempo asignado para su clasificación o cuando se hubieren extinguido las causas que originaron su resguardo.

La organización Artículo 19 sostiene los siguientes criterios a propósito de la información restringida: se debe relacionar con un fin legítimo definido en la misma ley; el hecho de exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese legítimo fin; la dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público

---

costo del acceso a la información; las reuniones de los órganos públicos deberán estar abiertas al público; precedencia de la divulgación o principio de apertura prioritario, razón por la que las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación serán modificadas o derogadas, y protección de personas que revelen información sobre actuaciones indebidas (Artículo 19, 1999 y 2001). Se trata de criterios generales que forman parte de la doctrina socializada en la materia del derecho de acceso a la información pública gubernamental. La ley mexicana contempla los nueve principios anteriores, excepto el relativo a las reuniones de los órganos públicos. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* no alude a estas reuniones, en particular a las formales (por principio, las informales y privadas quedarían descartadas). Por reuniones formales se entienden aquellas “en las que dos o más integrantes de un consejo, una comisión o una agencia estatal deliberan para una decisión de política pública. Los asuntos tratados en ellas deberían estar sujetos al principio de publicidad. No se puede hablar de rendición de cuentas si como ciudadanos no tenemos la posibilidad de conocer cómo llegan nuestros gobernantes a las decisiones de interés público. Algunos órganos públicos colegiados, por voluntad propia más que por una ley que les obligue, han empezado a abrir sus deliberaciones al público. Hay necesidad de legislar en la materia” (Juan Ciudadano, 2005d). Los nueve principios señalados por Artículo 19 pueden operar como *check list* para comparar y valorar la ley mexicana.



en acceder a la información restringida, y el rechazo a la publicidad de la información debe estar basado en objetivos claros y acotados con precisión. En su formulación, se deben evitar los conceptos vagos y amplios como “el interés o el desarrollo de la nación”. Solo cuando estas condiciones se cumplan a cabalidad se puede justificar la retención de estos datos del escrutinio público (Artículo 19, 1999 y 2001). Lo importante sobre este tipo de información es que existan especificaciones claras y precisas, de cuándo y bajo qué condiciones el acceso a ella es limitado o restringido, y que su resguardo esté contemplado en las leyes (Valverde, 2004: 3–4).

Por otro lado, el derecho conocido como *habeas data* implica que, si las autoridades federales tienen y procesan información personal de algún ciudadano, este podrá solicitarla para conocerla y pedir correcciones o su eliminación. La información confidencial es la que los particulares proporcionan a la autoridad con ese carácter y que solo se pueden hacer pública mediante el consentimiento expreso de cada individuo. El derecho a la información privada es el que tiene una persona frente a la autoridad o sus semejantes para que se resguarden todos los contenidos informativos que puedan dañar su autoestima, su prestigio social o provocarle algún daño en otro sentido (Islas, 2002b).

Durante el debate sobre la ley mexicana, tanto la propuesta del Ejecutivo federal como la del Grupo Oaxaca admitían la pertinencia de considerar como información reservada: la que compromete la salud o integridad física de las personas; la que pone en riesgo la seguridad nacional; la que atenta contra la seguridad pública o la defensa nacional; la que dañe la estabilidad económica del país, y la que afecte las relaciones exteriores y la cooperación internacional. Sin embargo, entre ambos proyectos había varias diferencias fundamentales.

Por ejemplo, una de las cuatro propuestas del gobierno federal, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Contraloría (SECODAM), desató fuertes críticas de expertos y periodistas por la discrecionalidad que se otorgaba al presidente de la república para reservar la información que considerara debía mantenerse al margen del conocimiento público. De acuerdo con esta iniciativa, el mandatario clasificaría la información reservada en vez de un órgano autónomo (Villanueva, 2001b; Navarro, 2004: 85).

Una variante de este documento era que el manejo de los criterios para clasificar la información quedara en manos de funcionarios nom-

brados por el Ejecutivo federal. Esto generó opiniones encontradas sobre la imparcialidad para lograr el acceso a las fuentes gubernamentales (Gascón, 2002).

Otra de las iniciativas del gobierno establecía que el procedimiento de clasificación de la información reservada sería atribución y responsabilidad del titular de la unidad administrativa, es decir, del director de área de cada dependencia pública. Y si bien se enunciaban criterios generales para realizarla, dejaba un ancho margen a la discrecionalidad de los propios obligados (Navarro, 2004: 135).

Al respecto, Andrew Puddephatt, director ejecutivo de Artículo 19, advertía en su análisis del proyecto oficial de ley mexicana: “Lo que hay que cambiar de la propuesta del gobierno es el concepto de lo que es información de interés nacional. El término es muy vago y entonces el gobierno podría decir que cualquier cosa es seguridad nacional” (Fuentes, 2002).

Otra diferencia importante entre la propuesta del Grupo Oaxaca y la del gobierno consistía en el tiempo máximo del periodo de resguardo de un archivo. Por considerar el tema como sensible para efectos de seguridad nacional y otros ámbitos estratégicos del estado, el proyecto del Ejecutivo federal proponía que la reserva de la información durara hasta 20 años, aunque establecía dos condicionantes. Por una parte, la desclasificación podía operar antes de ese lapso, por ejemplo, “cuando se extinguieran las causas” que dieron origen a la clasificación, pero también podía ser extendido o prorrogado a solicitud de las unidades administrativas “en casos excepcionales debidamente justificados” (López Ayllón, 2001b; Villamil, 2001a).

El proyecto del colectivo ciudadano en torno a la reserva ponía énfasis en distinguir lo que es constitutivo del derecho, es decir, todo lo que él ampara (el acceso a la información pública gubernamental) y diferenciarlo con precisión de aquellos datos que pueden ser objeto de reserva. El primer aspecto acota el núcleo central de ese derecho y, en consecuencia, el segundo remite a las excepciones, tanto en términos de contenidos (qué información es reservada) como de los tiempos en que esta puede permanecer bajo reserva. Ernesto Villanueva, miembro del Grupo Oaxaca, lo formuló en estos términos: “Se pretende ser más genéricos en las garantías de acceso a la información de las personas, donde, efectivamente, priva el principio de apertura sobre el de excepción”. El objetivo de la agrupación civil era precisamente acotar las

excepciones y proponía criterios explícitos de reserva (Villamil, 2001b). La iniciativa de ley ciudadana, que difundió otro integrante del colectivo, Luis Ernesto Salomón Delgado, contemplaba como reservada: la información militar para salvaguardar la defensa nacional; los datos fiscales cuando afecten al contribuyente; la información relacionada con la política exterior que ponga en riesgo las relaciones internacionales; los reportes que comprometan los procesos de investigación criminal, o la información relacionada con la salud pública y el medio ambiente que ponga en grave riesgo a la sociedad (Urrutia, 2001).

A diferencia de la iniciativa oficial, el proyecto del Grupo Oaxaca declaraba como información reservada solo “la expresamente clasificada como tal mediante un decreto” presidencial o del Congreso de la Unión o del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Es decir, proponían que tan solo fueran los titulares de cada uno de los tres poderes quienes tuvieran la facultad de clasificar la información pública (Canales, 2001).

Sobre el tiempo de la reserva, el colectivo ciudadano y el grupo pluripartidista sugerían un tiempo máximo de diez años y en casos excepcionales extenderla por otro periodo igual “una sola vez”, aunque no establecía un término de vigencia general sino que esperaba que lo hiciera en cada caso el decreto clasificatorio (Islas, 2001; Escobedo, 2002b: 52).

En la ley vigente se establecen 11 restricciones para clasificar la información como reservada o confidencial (artículos 13 y 14), pero los términos en que se formulan las restricciones son todavía amplios. Por ello, con posterioridad a su aprobación, en agosto de 2003, para evitar que las dependencias nieguen información al público bajo el pretexto de tener el carácter de “reservada o confidencial”, el IFAI ratificó los lineamientos generales para su clasificación y desclasificación (Mayolo López, 2003). El criterio general es:

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación y aquellas orientadas al bienestar general de la sociedad que

permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional (IFAI, 2003: 54).

Sobre estas precisiones, el Grupo Oaxaca no emitió comentarios. Se pueden considerar como un avance respecto de las formulaciones de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, pero en la actualidad las preocupaciones por la seguridad nacional y el combate al terrorismo amenazan con inhibir los avances alcanzados en el acceso a la información pública y las disposiciones sobre la reservada (Ackerman y Sandoval, 2005: 52).<sup>6</sup>

### ***De comisión a instituto***

La diferencia más polémica entre las propuestas de ley del bloque Grupo Oaxaca–legisladores de partidos de oposición y la del Ejecutivo federal–representantes populares del PAN tuvo que ver con la designación de quienes habrían de encabezar la instancia responsable de asegurar la apertura informativa de los órganos del estado, pues debía ser un organismo autónomo y garantizar que realmente se entregara la infor-

- 
6. Por oposición a la información reservada o confidencial, se debe resaltar aquella que debe estar disponible y actualizada sin que medie petición alguna. El artículo 7 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* establece 17 rubros sobre los cuales todos los sujetos obligados deben hacer pública la información en una forma que “facilite su uso y comprensión por las personas” sin que medie petición. Es el espectro obligatorio de información pública gubernamental. Estos rubros son: la estructura orgánica; las facultades de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos; la remuneración mensual por puesto; el domicilio de la unidad de enlace y su dirección electrónica; las metas y los objetivos de las unidades administrativas; los servicios que ofrecen; los trámites, requisitos y formatos; la información sobre el presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; las concesiones, los permisos o las autorizaciones otorgados; las contrataciones que se hayan celebrado, y el marco normativo aplicable y los informes que generen los mecanismos de participación ciudadana. La ley aprobada ordena a los sujetos obligados a que esta información se encuentre disponible en la Internet y a ofrecer centros de cómputo al público para que acceda a ella. Es la que existe en los archivos públicos, clasificados por temas. Solo se puede cobrar por la reproducción y el envío de la información.

mación que solicita el ciudadano. Sin embargo, las expectativas de estos dos bloques de actores divergían de forma notable.

Los encargados de elaborar la iniciativa de la Presidencia de la República establecían la creación de una Comisión de Garantías de la Información como órgano que garantizara los procesos de apertura gubernamental. Dependería directamente del presidente y estaría integrada por tres comisionados designados por este. Es decir, el mandatario quedaría como máxima autoridad para asegurar los derechos de acceso a la información. Los consejeros de la comisión operarían dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Esta propuesta creaba un órgano adscrito a la administración pública federal y con autonomía acotada. En opinión de los proponentes, el hecho de que la Presidencia nombrara a los comisionados no afectaba la independencia de criterio de estos (Juan Ciudadano, 2001l y 2002c).

Asimismo, la propuesta oficial planteaba que las oficinas radicadas en las diversas agencias gubernamentales atendieran las solicitudes de acceso a la información. Y en caso de asuntos contenciosos, que fuera una coordinación intersecretarial con vínculo de subordinación a la SECODAM y con base en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y, supletoriamente, con base en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, la que desahogara los recursos y estableciera sanciones a los empleados públicos. Es decir, el gobierno era juez y parte (Escobedo, 2001; Navarro, 2004: 135).

Durante la consulta pública nacional, convocada y promovida por la Segob entre octubre y noviembre de 2001, varios de los participantes insistieron en la necesidad de crear un órgano que conociera de los problemas que surgieran al ejercer este derecho; resolviera los problemas derivados de su ejercicio; instruyera a los servidores públicos responsables de entregar la información para cumplir con esa obligación, e impusiera las sanciones a quienes incumplieran la ley.

De acuerdo con Sergio López Ayllón, miembro de la Cofemer y coordinador de las comisiones intergubernamentales del Ejecutivo federal en los intercambios y negociaciones con los legisladores,

[...] esta opción era tentadora, pero ofrecía diversos problemas. El principal era la necesidad de una reforma constitucional compleja,

la cual podría retrasar significativamente la aprobación de ley. Más sustancialmente, valía la pena cuestionarse sobre la necesidad de contar con un órgano de estas características para cada problema del país. La ley ofrece un modelo diferente. La consideración fundamental es que ese órgano independiente y responsable de asegurar, en última instancia, la aplicación de la ley ya existe, y se llama Poder Judicial Federal. Ciertamente, en el pasado había razones para desconfiar. Pero si queremos ser congruentes con la democracia constitucional, tenemos que apostar a la consolidación de las instituciones existentes (López Ayllón, 2001b).

Deslindándose de forma clara de la propuesta del presidente mexicano sobre la creación de la Comisión de Garantías de la Información, varios miembros del Grupo Oaxaca subrayaron que una de las carencias más importantes del documento oficial era la ausencia de un órgano en verdad autónomo con capacidad de sanción a los servidores públicos que se negaran a proporcionar información (Escobedo, 2001). Como criterio planteaban que quienes fueran la autoridad encargada de aplicar la norma jurídica debían gozar de todas aquellas garantías e incentivos para actuar con absoluta independencia respecto a los sujetos obligados por la ley, empezando por su designación (Juan Ciudadano, 2001). En consecuencia, contemplaban la creación de un organismo público independiente u órgano constitucional autónomo, con patrimonio propio, que denominaron el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (Hidalgo y Reyes, 2001). Sus objetivos serían conocer y resolver los problemas derivados del ejercicio de este derecho. No entregaría la información solicitada por los ciudadanos. Esta responsabilidad recaería en cada oficina gubernamental. Además, este instituto tendría atribuciones en materia de educación ciudadana para socializar el conocimiento en torno al derecho de acceso a la información (Villamil, 2001b).

En la propuesta civil se reconocía al Congreso de la Unión la facultad de nombrar a los consejeros con el fin de proteger los derechos de las personas frente a las diversas instituciones del estado (Islas, 2001; Canales, 2001; Juan Ciudadano, 2002c). Como señaló Miguel Ángel Granados Chapa (2001c), esta fórmula parlamentarista convenía más al espíritu de apertura de la ley.

La demanda del Grupo Oaxaca sobre el órgano responsable de garantizar la información quedó reforzada por las propuestas presentadas en los foros de la consulta pública nacional, organizados por la Segob, y quedó incorporada en la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo federal a los legisladores.

Abundando sobre este mismo tema, el investigador Jorge Islas, de la Facultad de Derecho de la UNAM e integrante del colectivo ciudadano, subrayó la necesidad de contar con un órgano constitucional autónomo que sancionara a los funcionarios que se les comprobara negligencia reiterada en la respuesta a los que solicitasen información pública (Villamil, 2001a).

Cabe precisar que un organismo constitucional autónomo goza de plena independencia constitucional, misma que se adquiere en virtud de su creación a partir de una disposición del Congreso de la Unión. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Banco de México son organismos constitucionales autónomos (Carbonell, 2004: 103, y 2005: 91–92), que no dependen del Ejecutivo, ni de ningún otro poder. El IFAI tiene un estatus especial, pues es un órgano de la administración pública federal, pero que goza de “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” (artículo 33 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*). En las revisiones que se están planteando en la actualidad a la ley vigente, se propone otorgar al IFAI el carácter de organismo constitucional autónomo (Hernández, 2005b).<sup>7</sup>

Otra divergencia entre los dos bloques antes de que la Comisión de Gobernación del Congreso de la Unión dictaminara la iniciativa ciudadana, fue determinar si los cinco comisionados que iban a ser escogidos para el IFAI debían ser ratificados por mayoría simple en la Cámara de Diputados (Hidalgo, 2002b). El primer grupo propuso que sí “y, cuando ésta se encuentre en receso, será por la Comisión Permanente. En todo caso, la instancia legislativa tendrá 15 días hábiles para resolver la ratificación de los comisionados. Vencido el plazo, se entenderá como aceptada y ratificada la propuesta del Ejecutivo federal” (Garduño, 2002).

---

7. En junio de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación respondió a una controversia promovida por el ayuntamiento de Guadalajara contra el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), en el sentido de que estos institutos son constitucionalmente autónomos. Con base en este antecedente y la práctica jurídica vigente, se puede inferir que es posible reconocer la autonomía constitucional del IFAI.

Finalmente, al IFAI se le reconoció autonomía, tanto de gestión, presupuesto y decisión como de inamovilidad de sus miembros, requisitos especiales para su remoción, transparencia en sus decisiones, rendición de cuentas y que sus candidatos pudieran ser objetados por el Senado (López Ayllón, 2003: 103; Ackerman y Sandoval, 2005: 30 y 36). Pero, al mismo tiempo, quedó como un organismo híbrido porque sigue sin ser constitucionalmente autónomo (Hernández López, 2003).

En los hechos, el presidente de la república nombró a los cinco comisionados del IFAI y exigió al Senado manifestarse sobre ellos, sin permitirles estudiar con anterioridad los informes que estos le demandaron. Al actuar así, el Ejecutivo federal frustró la posibilidad de que las decisiones fundatorias del acceso a la información resultaran de la colaboración entre poderes. Más aún, en defensa implícita de la opacidad, contrario a la transparencia, el proyecto presidencial reservó a la sola voluntad de su titular la capacidad de integrar el órgano de gobierno del instituto. Apenas admitió un matiz tibiamente parlamentario: que el Senado contara con la posibilidad de objetar los nombramientos en un plazo de 30 días, al cabo de los cuales su silencio convalidaría las designaciones (Granados Chapa, 2002b). A propósito de esto, Artículo 19 recomendó varias vías para designar a los miembros de esa comisión-instituto, entre ellas, publicar la lista de los candidatos o permitir a las organizaciones de la sociedad civil que los nominen (Artículo 19, 2001: 9 y 11).

No obstante la autonomía reconocida al IFAI, en sus competencias existe una importante restricción en la penalidad aplicable cuando las dependencias públicas no proporcionan la información solicitada. Como reconoce el propio instituto,

A pesar de que la ley aprobada obliga a las autoridades gubernamentales a emitir información, ésta no tiene efectos jurídicos vinculantes. Esto implica que el IFAI puede emitir recomendaciones a las entidades que no cumplen con lo que establece la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, pero no tiene la capacidad para sancionarlos (IFAI, 2003: 39).

Al iniciarse el proceso de nombramiento de los consejeros del instituto, la mayor parte de los miembros del Grupo Oaxaca se deslindó de participar en él, como sus posibles integrantes, pues consideraba que de no hacerlo así sería un problema ético de cara a la sociedad. No querían



utilizar su intervención en la formulación de la ley para obtener cargos públicos (Morett Cuevas, 2002).

### *¿Negativa o afirmativa ficta?*

Otro tema en torno al cual se plantearon posiciones encontradas entre la propuesta oficial y la ciudadana fue lo relativo al plazo que debía transcurrir, en caso de falta de respuesta por parte de los sujetos obligados, a una solicitud de acceso a la información (Hidalgo, 2002b). La del Ejecutivo federal señalaba que, vencido el plazo de diez días desde que se estableció que los datos estaban disponibles, si no había respuesta de las dependencias, se entendería que la solicitud estaba resuelta en sentido negativo. Entonces se debería acudir ante el organismo responsable para interponer un recurso de inconformidad y que este interviniera para su obtención. Esta forma de proceder se guiaba por la negativa *ficta*. Esto es, si un funcionario no entregaba la información solicitada, se debería entender que fue denegada. En opinión del Grupo Oaxaca, esto alentaba la negligencia y discrecionalidad.

El planteamiento de la agrupación civil era exactamente el opuesto. Establecía que si una persona solicitaba datos o registros públicos y no recibía respuesta, se entendía que su solicitud había sido aceptada. En este caso, la petición se entendería resuelta en sentido positivo y entonces la dependencia o entidad implicada quedaría obligada a proporcionarla en un plazo de diez días hábiles, salvo que el organismo rector determinara que los documentos en cuestión eran reservados o confidenciales. Además, debía cubrir todos los costos generados por la reproducción del material (Garduño, 2002; Hidalgo, 2002b). Esta forma de proceder proponía el principio de afirmativa *ficta* (Villamil, 2001b).

En este contexto, como ya se indicó, José Narro Céspedes, vicecoordinador de la bancada del PT en la Cámara de Diputados, señaló que la propuesta del Grupo Oaxaca iba más al fondo que la del Ejecutivo federal, pues planteaba medidas de apremio para que el interesado pudiera acceder a la información que solicita en un tiempo razonable (Pérez y Garduño, 2001).

Puesto que nunca llegaron a un acuerdo sobre el tema, entre los puntos por definir en la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública del Congreso de la Unión para entregar el dictamen de la ley estaba el

de detallar ese plazo (Hidalgo, 2002b). Esta comisión finalmente aprobó la propuesta del colectivo.

Al respecto, Juan Francisco Escobedo subrayó que uno de los avances más importantes de la iniciativa presentada por la ciudadanía consiste en incorporar la afirmativa *ficta* como uno de los mecanismos para garantizar el acceso a la información, a diferencia de la mayoría de las leyes y reglamentos mexicanos en los que predomina la negativa *ficta*, lo que supone que cuando una autoridad pública niegue tres veces la solicitud del ciudadano para acceder a cierta información, se queda agotado el trámite (Villamil, 2001b).

Sobre el plazo de diez días, es significativo que los funcionarios suecos afirmen tener la posibilidad de entregar en 24 horas una copia fiel de cualquier documento, elaborado incluso hace 200 años (Ackerman y Sandoval, 2005: 6).

### ***Los sujetos obligados: ¿sólo el Ejecutivo?***

La división de poderes y el federalismo planteaban al presidente de la república limitaciones constitucionales para determinar qué instituciones públicas debían proporcionar la información. Al respecto, como vocero de la propuesta oficial, Sergio López Ayllón aclaró que, debido a que esa iniciativa legislativa se estaba elaborando desde el Ejecutivo, se consideró que

[...] hubiera sido inapropiado lanzar un proyecto de ley que cubriera los tres órganos: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, porque esto se podía leer como una intrusión del Ejecutivo Federal en la vida de los otros poderes y entonces nos íbamos a limitar a diseñar un instrumento que podría ser una ley o un acuerdo presidencial que buscara abrir el acceso a la información de la administración Pública Federal (López Ayllón, 2003: 101–103).

El ámbito de aplicación previsto en la norma jurídica del Grupo Oaxaca era más dilatado. Consideraba que se debían exigir a los tres poderes por igual idénticas disposiciones para la apertura a la información, así como a entidades privadas que ejerzan dinero público.

En la misma línea, Artículo 19 reforzó la demanda ciudadana de incluir a los tres poderes (Artículo 19, 1999 y 2001; Juan Ciudadano,

2001i). También los legisladores del PAN coincidieron en que la ley no se podía restringir solo al Ejecutivo. El senador panista, Felipe de Jesús Vicencio, declaró que debía abarcar al Congreso de la Unión, al Poder Judicial y a los gobiernos estatales. Se trataba de instrumentar una verdadera transformación en la ética política (Urrutia, 2001).

Dentro de los cuatro foros regionales de las consultas públicas convocadas por la Segob, una de las demandas más importantes y repetidas fue la de “incluir, como sujetos obligados, a los tres poderes de la unión, así como a los órganos autónomos y las entidades privadas que tuvieran acceso a recursos públicos”. Esta demanda era coincidente con la que, sobre este mismo tema, ya había planteado el Grupo Oaxaca. Asimismo tuvo eco entre los legisladores de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública que se encargaron de dictaminar en primera instancia la iniciativa en la Cámara de Diputados.

La ley aprobada reconoce la creación de un órgano de autoridad para el Ejecutivo y deja a los otros dos poderes expedir sus propios reglamentos, determinar sus órganos responsables y los procesos de acceso a la información (artículo 61 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; Canales, 2001; Islas, 2001). Es decir, el gobierno reservó la obligatoriedad de este marco jurídico a que aquellos poderes emitieran las pautas respectivas conforme a su propia legalidad y estableció un plazo para que adoptaran las medidas conducentes a la aplicación del nuevo ordenamiento. De esta manera, quedaba a salvo la división de poderes en el terreno de la información pública.<sup>8</sup> Ciertamente existía el riesgo de que el Congreso de la Unión

- 
8. “El acceso a la información publica a nivel local, el ejercicio práctico del derecho a conocer, ha sido un fiasco. La transparencia local es más forma que fondo [...] En tres entidades federativas (Nuevo León, Sinaloa y el D.F.) [...] el acceso a la información pública está lejos de ser algo a la mano del ciudadano [...] En Nuevo León, tres comisionados de Acceso a la Información, decidieron ocultar documentos de la Comisión [...] En Sinaloa, se han ocultado facturas de gastos de la propia Comisión y se han fabricado estadísticas [...] En Coahuila, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información falló a favor de la apertura de la información de la Secretaría de Educación a los resultados de las evaluaciones educativas solicitadas por una ciudadana. Ésta la obtuvo finalmente, pero en un formato deliberadamente rebuscado que resultó poco útil [...] Sin experiencias exitosas de ciudadanos comunes que piden información y la obtienen sin mayores dificultades [...] no habrá una cultura de la transparencia que eche raíces” (Juan Ciudadano, 2005c).

y la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueran omisos o por lo menos demoraran la elaboración de su propia norma, pero no había modo legal de obligarlos (Granados Chapa, 2001c; Borón, 2001).

El Legislativo elaboró un reglamento interno para la entrega de la información relacionada con este poder. De acuerdo con el senador panista Javier Corral y otros legisladores, así como especialistas en la materia, este reglamento es insuficiente. Esto es, al aprobar la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* el Legislativo midió con dos varas distintas: una más estricta en relación con el Ejecutivo y otra más laxa respecto de ellos mismos. Por eso el Grupo Oaxaca manifestó que los legisladores no hicieron su tarea en relación con la apertura necesaria a la información pública establecida en la nueva ley (Jiménez, 2004b).

Por su parte, el Poder Judicial ajustó el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su funcionamiento de acuerdo con lo establecido en el marco jurídico. La nueva norma regula el funcionamiento de la Corte y de los 500 tribunales y juzgados de jurisdicción federal. Este poder rectificó cinco aspectos: deliberaciones públicas; apertura de los expedientes; datos personales (la ley faculta a los particulares, en determinadas circunstancias, a oponerse a la publicación de sus referencias); evitar ser juez y parte, y estadísticas de rendimiento disponibles de oficio.

Al respecto, Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas, actores fundamentales en la redacción de la iniciativa del Grupo Oaxaca, reconocieron: “Nos equivocamos al aceptar que la ley estableciera la potestad del Poder Judicial para establecer sus propias reglas en materia de transparencia y acceso a la información”. Desde este aspecto, el colectivo Juan Ciudadano sostiene que la norma jurídica vigente de manera paradójica ha significado un retroceso en materia de apertura informativa para el caso del Poder Judicial (Juan Ciudadano, 2004a). En la opinión de ambos, si la Corte realmente quiere dar una señal de apertura debe comenzar por derogar los acuerdos que ha aprobado sobre la clasificación de la información y el acceso a los expedientes judiciales. Son convenios que están en un sentido contrario al espíritu de la ley aprobada (Jiménez, 2004a). En adelante, los expedientes completos de cualquier juicio se pueden consultar de inmediato una vez que dicte sentencia el juez. El siguiente paso sería corregir la propia *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en aras de garanti-

zar la publicidad de la justicia en todas sus etapas (Juan Ciudadano, 2004c y 2004f).

De acuerdo con la ley aprobada, para respetar el federalismo, cada entidad debe emitir su propia norma jurídica de acceso a la información pública gubernamental.

Por último, en el caso de los partidos políticos, su posición entre lo público y privado es ambigua. Son entidades de interés público, pero no forman parte del estado. Reciben recursos del erario, aunque también aportaciones privadas (Juan Ciudadano, 2004a).

El proyecto del Grupo Oaxaca incluía a estos institutos políticos como sujetos obligados a proporcionar información pública, pero los diputados y senadores los excluyeron de esta obligación. Como integrantes de estas instancias cuidaron sus intereses y remitieron únicamente a la cláusula del IFE referente a la fiscalización de sus recursos públicos. Para la presidenta de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información (AMEDI), Beatriz Solís, con este tipo de actitudes el Poder Legislativo antepuso el interés de los partidos al derecho de acceso a la información pública gubernamental de los ciudadanos (Morett y López, 2003). El propio director general de la Cofemer, Carlos Arce, reconoció que en el país “hay un reclamo mayor” por la transparencia de los recursos de los partidos (Irizar, 2002).

En la versión aprobada de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* no se incluyó a los partidos políticos como sujetos obligados para que informaran sobre los recursos públicos que reciben provenientes de los impuestos de los ciudadanos. La norma jurídica tiene en este tema uno de sus más grandes huecos, pues solo permite el escrutinio indirecto —y por tanto tardío— a través del IFE. El impedimento para conocer de manera directa y en cualquier momento sobre las finanzas de los partidos políticos es una de las grandes limitaciones de este marco jurídico (Juan Ciudadano, 2002c y 2003a; Alonso, 2002).

La principal consideración que se utilizó para evitar la transparencia de los partidos políticos fue que la ley está elaborada para las instituciones públicas gubernamentales y que los partidos, al ser entidades de interés público, no tienen que responder de la misma manera, a pesar de que reciben cada mes cuantiosos recursos federales.

De acuerdo con Eduardo Guerrero, los partidos políticos mexicanos y sus candidatos deben presentar de forma periódica informes pú-

blicos de gastos detallados que se puedan auditar, incluso de egresos en especie, y todos los fondos se deben canalizar por medio de cuentas bancarias identificadas y administradas por individuos a los que se pueda hacer responsables de ilícitos (Guerrero, 2003). Al respecto, el entonces presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, comentó que “el Congreso mexicano debe [...] obligar a los partidos a transparentar su vida interna, sus finanzas internas, su proceso de toma de decisiones, a fin de que la sociedad esté cierta de que están actuando con base en la legalidad” (Juan Ciudadano, 2004d).

Sin embargo, en opinión del colectivo Juan Ciudadano, el IFE no ha sabido impulsar con suficiente energía la transparencia financiera de los partidos (Juan Ciudadano, 2003c y 2003d). Y de acuerdo con el propio colectivo, los partidos políticos son una de las instancias públicas que permanecen particularmente oscuras (Juan Ciudadano, 2004d).

En la actualidad existe un reclamo social creciente por que transparenten sus recursos (Irizar, 2002), y entonces se necesita reformar el artículo 3 de la ley para que los partidos políticos, como entes de interés público, estén obligados a facilitar toda la información que generan como parte de su operación y, asimismo, que permitan la vigilancia directa de cualquier ciudadano sobre el origen y destino de sus recursos (Juan Ciudadano, 2002c y 2003a).

### *Derogación de otras leyes que limiten el nuevo derecho*

Una de las diferencias entre la iniciativa oficial y la ciudadana estribaba en el artículo 8 transitorio de la primera. En él se establecía que la nueva ley “no deroga las disposiciones que, en materia de acceso a la información, estén establecidas en otras leyes”. Esto quiere decir que se mantenían otras normas y previsiones legales que podían “inhibir el libre acceso a la información”. Lo anterior permitía mantener los candados existentes, situación que generaba discrecionalidad en la aplicación de la norma jurídica. Este artículo era preocupante porque podía anular todas sus bondades.

Sergio López Ayllón, representante de la Cofemer y uno de los redactores de la propuesta del Ejecutivo federal, reconoció que esta era sin duda una de las cuestiones debatibles de su iniciativa, pero también dijo que existían buenas razones que explicaban la decisión de mantener dicha disposición, mismas que nunca explicitó (López Ayllón, 2001b).

Por el contrario, la iniciativa del Grupo Oaxaca establecía con claridad la necesidad de que todas las disposiciones que limitaran la aplicación de la nueva ley quedaran sin efecto (Villamil, 2002a; Canales, 2001), dejando a esta como instrumento único para proteger y asegurar los derechos de los gobernados frente al estado en las solicitudes de información (Villamil, 2001b y 2002b; Islas, 2001 y 2002a; Granados Chapa, 2001c).

Esta posición quedó reforzada mediante la recomendación explícita que la organización no gubernamental inglesa Artículo 19 formuló a la propuesta oficial:

Es esencial que la ley sobre libertad de información no sea amenazada por leyes preexistentes de secrecía. El borrador de la ley del Ejecutivo no se pronuncia sobre su relación con otras leyes. La ley debe establecer explícitamente que, en caso de conflicto, sus provisiones anulan las de otras leyes (Artículo 19, 2001: 7).

Al final, el artículo 8 transitorio fue eliminado del texto de la iniciativa aprobada. En el artículo 9 transitorio del actual *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* se establece que: “Las disposiciones administrativas que otorguen a las dependencias y entidades atribuciones en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se derogan en lo que se opongan a lo dispuesto por la Ley y el [...] reglamento”. Estos dos hechos demuestran que la propuesta del Grupo Oaxaca sobre este asunto fue la que terminó siendo aprobada.

### ***Las sanciones***

La iniciativa oficial incluía un capítulo sobre la obligación de transparentar o informar diversos rubros del quehacer gubernamental. Sin embargo, no establecía sanciones aplicables en caso de que los funcionarios de las diversas entidades dejaran de cumplir esa obligación en tiempo y forma (Islas, 2001).

De acuerdo con la propuesta ciudadana, el IFAI debía tener facultades para sancionar a los servidores públicos que se negaran a proporcionar información (Villamil, 2001b). Además contemplaba castigos

severos a los funcionarios que incumplieran las normas de la ley, desde sanciones económicas hasta la destitución (Navarro, 2004: 147).

Entre las causas de responsabilidad administrativa que la ley aprobada considera para los servidores públicos, resaltan:

- Que destruyan, oculten o alteren la información.
- Que actúen con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes.
- Que denieguen de manera intencional datos.

Pero esta responsabilidad correspondiente será sancionada en los términos de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* y de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (artículos 63 y 64 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*). Es decir, a pesar de que el IFAI es el órgano encargado de supervisar que los servidores públicos federales cumplan con sus obligaciones, como última instancia para toda persona que no sea atendida por ellos, está impedida para imponer cualquier tipo de sanción ante incumplimientos punibles. La ley aprobada remite a otros ordenamientos legales para la aplicación de sanciones a los sujetos obligados cuando incumplan la obligación de informar. El instituto no puede hacerlo, porque carece de atribuciones sobre ellos, debido a que su autonomía, como ya se indicó, no es constitucional (IFAI, 2003: 50).

De acuerdo con el Grupo Oaxaca, el IFAI “quedó así por la cerrazón que su propuesta sobre este asunto encontró en legisladores del PAN y en representantes de la Secretaría de Gobernación. En su opinión, el IFAI es un organismo híbrido y literalmente sin dientes para operar” (Hernández López, 2003).

### **La incorporación de la propuesta ciudadana por los partidos**

La iniciativa formulada por el Grupo Oaxaca fue asumida como propia por los diputados y senadores de los partidos de oposición. En su decisión influyeron las limitaciones de que adolecía la propuesta oficial y las aportaciones que hacía el colectivo ciudadano. Tampoco se puede descartar el interés político por cuestionar el documento que presentó el partido en el poder. La posibilidad de oponerse de manera sistemática, tanto a la iniciativa del Ejecutivo federal como a la del Grupo Oaxaca,



era irreal. Como evidenció la consulta nacional sobre el tema, la demanda del derecho de acceso a la información pública gubernamental contaba con gran consenso social. Por eso no era conveniente para los partidos aparecer como contrarios a ella.

Otras razones más prácticas y poderosas que facilitaron esta aceptación fueron que en la iniciativa final los partidos políticos no quedaron incluidos entre los sujetos obligados a entregar información y que a los partidos de oposición les era muy funcional la aprobación de la legislación para con base en ella poder fiscalizar al gobierno de la alternancia por la vía del acceso legalizado a la información.

¿Cuáles fueron las razones que influyeron para que también los legisladores del PAN y los funcionarios del gobierno aceptaran los planteamientos centrales de la propuesta del Grupo Oaxaca? No es sostenible que ambos se opusieran a priori a reconocer las bondades intrínsecas del planteamiento ciudadano, pero los motivos decisivos parecen ser otros.

Principalmente, estaban comprometidos de forma programática con su aprobación. No hacerlo se revertiría contra ellos, por tratarse de una norma jurídica en torno a la cual existían fuerte consenso social y expectativas. Además, era muy probable que si dejaban de introducir modificaciones a su iniciativa esta iba a ser rechazada por los votos en contra fundamentalmente de los legisladores del PRI y PRD. Por eso el realismo político les aconsejó inclinarse por lo que, para ellos, constituía un mal menor: lograr la aprobación de la ley, aunque hubiera que aceptar las formulaciones del Grupo Oaxaca, que fueron asumidas como propias por los partidos de oposición.

### **Balance de las aportaciones del Grupo Oaxaca**

Considerando de forma global el proceso de elaboración, socialización, negociación y aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, resaltan varios hechos. Por un lado, se debe reconocer que el Ejecutivo federal asumió como compromiso reglamentar el derecho a la información contenido en el artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pero en este propósito procedió desvinculado de la sociedad y las organizaciones cívicas especializadas en el tema. Por otro, para el proyecto oficial el interés central era garantizar la transparencia en el ejercicio gubernamental;

era más enunciativa y administrativa que normativa. Además, la iniciativa era cautelosa y titubeante, transmitía el mensaje de que el gobierno tendía a protegerse ante el derecho que reconocía al ciudadano (Islas, 2002a).

En la propuesta alternativa hubo dos ingredientes clave. El primero fue la conjunción de fuerzas sociales aliadas a medios de comunicación escritos (Aguayo, 2002) y el segundo, la articulación pluripartidista lograda en torno a este marco jurídico, al ser asumida de manera conjunta por diputados y senadores de los partidos de oposición (PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia por la Democracia). Esta iniciativa enfatizaba el derecho ciudadano a acceder a la información pública gubernamental (Urrutia, 2001), buscaba protegerlo y eliminar las mayores limitaciones posibles a este derecho. Además, permitió centrar y encauzar el debate y estimular la atención política sobre un tema relevante.

Como consta en el análisis, en sus seis ejes centrales era más avanzada que la presidencial, poseía una normatividad más práctica y congruente y buscaba que todas las actividades de los órganos comprendidos en la ley fueran sometidas al principio de apertura informativa (Ugalde, 2002). El Grupo Oaxaca en particular tuvo capacidad técnica para solucionar los diferentes aspectos implicados en este derecho y contó con la habilidad negociadora para llegar a acuerdos con los funcionarios del Poder Ejecutivo y los legisladores de oposición, así como consiguió ampliar las bases del debate para impulsar una ley reglamentaria del artículo 6 constitucional que rebasó las expectativas iniciales de los actores políticos implicados (Islas, 2001 y 2002a; Delgado, 2003).

La constitución, la naturaleza y el despliegue político, mediático y social de esta experiencia representan un referente destacado en la transición democrática del país (Escobedo, 2002a). Sin que estén todavía legisladas en México a nivel federal las formas de democracia directa (plebiscito, referendo, iniciativa popular), el Grupo Oaxaca consiguió que su propuesta de ley, proviniendo de la sociedad civil, fuera incorporada por los partidos de oposición y operó en los hechos como una “iniciativa popular”. Hasta donde alcanza la información, no existen antecedentes en el país de experiencias legislativas semejantes.

Después de aprobarse la legislación, María Marván, comisionada presidenta del IFAI, resaltó la corresponsabilidad y convergencia logradas en el debate que surgió a propósito de la iniciativa de ley y en las

negociaciones que se dieron entre los actores implicados (IFAI, 2003: 6). Las fuertes diferencias iniciales se pudieron compatibilizar.

Por ello, el 2 de diciembre de 2001 el Ejecutivo federal presentó una nueva versión de su iniciativa que constituía un marco de referencia más consistente y contenía propuestas más acabadas sobre el derecho a la información. Cinco días después, la propuesta del Grupo Oaxaca se convirtió en iniciativa de ley con el aval de los partidos de oposición. De esta manera, la Cámara de Diputados tenía dos proyectos que considerar.

Convertidas ya en propuestas formales, a partir de ambas se integró una iniciativa final unificada. Fue dictaminada y aprobada por el Congreso de la Unión el 24 de abril de 2002, y de igual manera por el Senado seis días después (Villamil, 2001b; Reyes e Hidalgo, 2001; Pérez y Garduño, 2001; Garduño, 2002).

Independientemente de las posiciones asumidas por los actores aludidos, la aprobación de esta legislación significa una experiencia de acción complementaria entre representantes populares (diputados y senadores), miembros proponentes de la iniciativa del Ejecutivo federal y el Grupo Oaxaca, en cuanto exponente de una parte de la sociedad (Millán, 2002; Escobedo, 2002b: 59).

El debate y la negociación del texto final demostraron corresponsabilidad entre los diferentes grupos implicados. De igual forma es obligado reconocer que, una vez finiquitado el debate en torno a este marco jurídico, los colaboradores de la presidencia de la república y los legisladores del PAN manifestaron flexibilidad y apertura para atender los puntos de vista del colectivo ciudadano. Así, con la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* ganaron todos los participantes (Islas, 2002a).



## *Capítulo IV*

### *Los efectos políticos de la nueva legislación*



El anuncio de la promulgación de una ley y la creación de una institución ex profeso para hacerla efectiva suelen generar expectativas (por lo general desproporcionadas) respecto a los resultados. Sobre la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), las expectativas se expresaron durante el periodo previo a su constitución y en la fase inmediatamente posterior.

En este capítulo se consideran las opiniones manifestadas por los actores analizados, tanto de organizaciones civiles, partidos políticos, académicos, editorialistas y columnistas de varios periódicos nacionales como del propio IFAI (a través de declaraciones e informes anuales).

De las organizaciones civiles centrales —el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano—, la primera prácticamente se desintegró después de aprobada la legislación y se desvinculó de la constitución del IFAI y de la conformación de su consejo ciudadano (Pavón, 2004a). Algunos de sus miembros formularon comentarios y realizaron declaraciones a los medios de comunicación sobre ambos asuntos, pero a título personal. Por su parte, el colectivo se mantuvo activo en la fase posterior a la promulgación de la ley. La columna Juan Ciudadano se ha mantenido en el periódico *Reforma*.

Los temas básicos de las expectativas y apreciaciones del conjunto de actores mencionados son siete:

- La transformación de las instituciones públicas como efecto de la obligatoriedad de la transparencia.
- La cultura de la transparencia entre los funcionarios públicos.
- El combate a la corrupción.
- La consolidación de la democracia.
- El cambio de las relaciones entre gobernantes y gobernados.
- La participación y educación de los ciudadanos en torno al derecho de acceso a la información pública gubernamental.
- La emergencia de organizaciones civiles para la defensa de este derecho.

Estos temas están articulados de manera objetiva con la ley y el instituto: los tres primeros con el cambio en las dependencias del Ejecutivo federal; el cuarto con la transición del régimen político; el quinto como un puente entre las instituciones y los ciudadanos, y los dos últimos con el derecho de acceso a la información pública gubernamental con la población.

El tratamiento sistemático de estos temas rebasa los propósitos y alcances de este trabajo. Por ello, solo se consideran de manera esquemática, enfatizando tres aspectos: las implicaciones políticas que conlleven las propuestas de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, es decir, la nueva normatividad establecida; los cambios institucionales y cívicos logrados, esto es, las innovaciones en marcha, y las resistencias o inercias todavía persistentes, tanto en los gobernantes y funcionarios públicos como en los ciudadanos. Este acercamiento aporta un balance sobre los primeros resultados derivados de nueva legislación y de la puesta en operación del IFAI.

### **La transparencia y la transformación de las instituciones públicas**

Las instituciones públicas no son meros canales por los que discurren los intereses de los poderes fácticos, no formalmente políticos, y sobre los que el estado aplica medidas selectivas. Tampoco se limitan a ser arenas neutrales en las que se desarrollan la agregación y el conflicto de intereses. Surgen del progreso gradual de dispositivos y reglas de



juego, así como de diseños organizativos que proporcionan un marco y garantías para la negociación. Con base en ellos, deben desempeñar un papel generador y activo. Su eficacia se expresa en la capacidad para establecer procedimientos adecuados a fin de inducir o conformar la estabilidad en la toma de decisiones, para alcanzar compromisos con los intereses en juego (Máiz, 2001: 72–95; Ramírez Sáiz, 2000: 26–31). Pero en México, el arreglo normativo y legal fue diseñado para la vigencia u operación de un régimen autoritario, ajeno a la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Para el Poder Ejecutivo federal, hacer efectiva la legislación en la materia no se ha reducido a proporcionar información sino que ha implicado poner en marcha una reforma administrativa de la mayor trascendencia, una nueva forma de entender la función pública y ejercerla, un cambio de paradigma. La transformación de su concepción y práctica significa replantear el funcionamiento de la burocracia federal, modificar su lógica de organización para transparentar la gestión gubernamental y someter el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad (IFAI, 2003: 24).

Por lo anterior, la vigencia y aplicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* requieren fomentar una nueva mentalidad entre los funcionarios para que respondan a sus exigencias (Gascón, 2002; Aguayo, 2002). Al respecto, los argumentos formulados por el conjunto de los actores sociales analizados se resumen en un asunto básico: la necesidad de transparencia de las autoridades gubernamentales para combatir la secrecía en el ejercicio de gobernar y hacer de las instituciones y los organismos públicos sujetos de rendición de cuentas como lo demanda un régimen realmente democrático y un estado de derecho efectivo (Juan Ciudadano, 2001h, 2002l y 2003f).

En términos operativos, el ejercicio gubernamental de la transparencia y el respeto al derecho al acceso a la información pública gubernamental implica varios retos. El primero es lograr la capacidad administrativa suficiente, que consiste en adaptar sus sistemas, innovar su tecnología y capacitar a los servidores públicos para dar respuesta a las demandas informativas. Los méritos de la ley se pueden desvirtuar con rapidez si los sujetos obligados son incapaces de cumplir con el caudal de datos que les sean solicitados. Clasificar todos los documentos que se producen por temas es por sí misma una tarea ardua. Después habrá

que capacitar a miles de burócratas para usar esos archivos (Ugalde, en Gascón, 2002).

A propósito de esto, dos retos centrales adicionales que se deben enfrentar son el secretismo y patrimonialismo imperantes en torno a la información. A lo largo de la historia, el secreto se convirtió en un mecanismo de defensa de las burocracias. Para superarlo, se requiere transformar una cultura burocrática de opacidad firmemente arraigada, en otra donde se gobierna de cara a la sociedad (Juan Ciudadano, 2002l).

La organización no gubernamental inglesa Artículo 19 recomienda que las leyes sobre el derecho al acceso a la información gubernamental establezcan varios mecanismos para acabar con la cultura del secretismo en la administración pública. Entre estos figura instruir a los empleados en la libertad informativa. Asimismo incluye la propuesta de ofrecer incentivos para los órganos que demuestren un buen desempeño, así como para las campañas de comunicación dirigidas a alentar que logren mejoras y critiquen a los que sigan actuando con insuficiente transparencia. También se debe alentar a las instancias públicas para que adopten códigos internos en materia de acceso ciudadano a la información y de transparencia gubernamental (Artículo 19, 1999: 3 y 2001: 8-9).

No obstante, como sucede en todo proceso de transformación cultural, llevará tiempo superar el secretismo gubernamental hasta consignarlo como una norma del pasado (Gascón, 2002; Aguayo, 2002).

Lo mismo ocurre con el patrimonialismo en el terreno informativo. Como práctica política, consiste en el uso ilegítimo o utilización ilegal de los recursos públicos, que se manejan como bienes personales o de autoridad a disposición de quien detenta el poder y su partido (Gadner, 1989). Aplicado a la información pública gubernamental, estriba en concebirla y administrarla como si fuera propiedad de quien la genera o custodia.

Ciertamente, las prácticas patrimoniales desarrolladas por las autoridades no desaparecen porque se apruebe una ley. Estas se sustentan en actitudes culturales arraigadas y difíciles de cambiar. La posibilidad de que una legislación sea exitosa en asegurar el cumplimiento del derecho ciudadano a la información pública gubernamental depende mucho de la predisposición de los funcionarios y servidores públicos que están a cargo de administrarla (Roberts, en Ackerman y Sandoval, 2005: 48). A escala internacional, un estudio comparativo concluye que

en promedio solo 35% de las solicitudes de información es resuelto en su totalidad. Muchas de las solicitudes no son procesadas o ni siquiera aceptadas para empezar. Alrededor de 36% de las solicitudes resultó en negativas tácitas sin respuesta formal alguna (Open Society Institute, en Ackerman y Sandoval, 2005: 49).

En el caso mexicano, entre los funcionarios responsables de responder a las demandas ciudadanas se han registrado varias tendencias:

- Inercia de las prácticas previas de resistencia a entregar la información.
- Entrega incompleta y retrasada.
- Rechazo explícito a entregar la información, que se traduce en solicitudes sin atender.
- Declaraciones de inexistencia de la información solicitada.
- Recursos interpuestos por los ciudadanos para que la entrega se haga efectiva.
- Ausencia de una ley de archivos.

A pesar del mandato que establece la ley aprobada acerca de la rendición de cuentas y la transparencia, entre los funcionarios públicos subsisten las prácticas de inercias y resistencias del pasado autoritario para entregar la información solicitada. Algunas veces da la impresión de que este derecho todavía es más una declaración formal y menos una responsabilidad efectiva y que, en el mejor de los casos, si el gobierno la cumple, actúa haciendo un favor a los ciudadanos (Fundar, 2004: 80).

Al respecto, Juan Francisco Escobedo, coordinador del departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana (UIA), considera que en el Poder Ejecutivo federal aún existe resistencia para la apertura de información. En parte, sigue funcionando desde el paradigma de opacidad y maneja estos asuntos informativos como si fueran una caja negra (Juan Ciudadano, 2003b).

Entre esos funcionarios, la cultura burocrática manifiesta resistencia a la apertura informativa y a cumplir con la obligación de transparentar lo público (Juan Ciudadano, 2002g). Por ejemplo, tres meses después de aprobada la ley, el Grupo Reforma organizó un ejercicio en el que 50 ciudadanos solicitaron copias de documentos públicos al Gobierno del Distrito Federal. De las 50 peticiones solo dos obtuvieron respuestas positivas. Una de las razones recurrentes esgrimidas por fun-

cionarios de cinco delegaciones de la ciudad de México para no entregar la información solicitada fue la exigencia legal de demostrar un “interés legítimo” por parte de los solicitantes (*Reforma*, 2002).

Por otro lado, en 2004 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, una organización no gubernamental, realizó un estudio para evaluar el efecto que tuvo, en los sujetos obligados, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* durante su primer año de vigencia, en específico sobre informes de carácter presupuestario. Se buscaba evaluar si las solicitudes se entregaron completas y según los requerimientos estipulados, la calidad de los mecanismos de acceso a la información en el proceso de solicitud y la diferencia en términos de calidad, forma y contenido de la entrega informativa.

Del total de las dependencias obligadas, seleccionaron 26 para su balance. De estas, siete fueron las únicas que entregaron la información tal y como fue solicitada. Esta cifra representa tan solo 27% del universo elegido. De las instancias del Poder Ejecutivo, seis enviaron sus respuestas de manera correcta. Del resto de los sujetos obligados, solo el Instituto Federal Electoral (IFE) envió su respuesta completa. Dado lo anterior, esta asociación civil concluyó:

La creación del IFAI busca proteger el derecho de acceso a la información de los solicitantes, ante una eventual respuesta insatisfactoria por parte de las dependencias federales. Pero la necesidad de interponer recursos de revisión en un porcentaje elevado de solicitudes menoscaba la oportunidad y la calidad de la entrega de información (IFAI, 2004a: 71 y 76).

Tomando como base la evaluación realizada por Fundar, se puede afirmar que porcentajes importantes de las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información no están siendo oportunas en tiempo, ni adecuadas en contenido.

Asimismo, por parte del Poder Ejecutivo federal, la negativa a entregar información pública gubernamental puede estar fundamentada en dos razones distintas: la consideración de que la información es reservada o que la dependencia en cuestión juzgue que sigue sin ser un sujeto obligado por la ley para hacerlo.

En el primer caso, a raíz de la entrada en vigor de la legislación en la materia, varias dependencias de la Presidencia de la República recha-

zaron solicitudes ciudadanas, alegando las disposiciones de dicha ley que permiten mantener determinada información como reservada (Vicenteño, 2004). A fines de 2004, entre las oficinas públicas con mayor número de demandas rechazadas destacaban el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con 74; la Secretaría de la Función Pública (SFP), con 60, así como el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la Secretaría de Salud Pública (SSP), con 35 cada uno (Vicenteño, 2004). Del 15 de mayo de 2004 al 15 de mayo de 2005, en 64 ocasiones (4%) las dependencias dejaron de entregar la información parcial o en su totalidad (IFAI, 2005; Juan Ciudadano, 2005b).

Respecto a la segunda situación, desde el inicio de su gestión, el IFAI se ha enfrentado a la resistencia de algunas oficinas del Ejecutivo a someterse a sus decisiones. Por ejemplo, el 27 de julio de 2003 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) negó que debiera sujetarse a su autoridad. Entre los argumentos con los que la Subdirección Jurídica del organismo justificó su inmunidad a las disposiciones federales en materia de transparencia mencionó su no pertenencia a la administración pública federal y que sus empleados no son servidores públicos. Un mes después, el IFAI logró demostrar al INFONAVIT que está obligado a rendir cuentas (Juan Ciudadano, 2004b).

Para reforzar la resistencia e inconformidad manifestadas por algunas dependencias públicas, durante octubre de 2003 el Fondo Nacional de Turismo (Fonatur), el IPAB y Nacional Financiera (Nafin), como fiduciaria del Fonatur, interpusieron sendas demandas de amparo contra la actuación del IFAI ante el Poder Judicial. Sin embargo, los juzgados décimo primero y noveno de distrito en materia administrativa se negaron a admitir los recursos por considerarlos “notoriamente improcedentes”.

Ante la decisión del juez, Nafin presentó un recurso de revisión que fue enviado al séptimo tribunal colegiado en materia administrativa. En un fallo dictado el 10 de diciembre de 2003, este tribunal desechó la petición de la fiduciaria de Fonatur, por considerar que las autoridades no pueden promover juicios de amparo contra las resoluciones del IFAI sino únicamente los particulares (Vicenteño, 2004).

De igual manera, el IPAB ha formulado negativas recurrentes a abrir su información. A pesar de su accionar, la decisión del IFAI ha sido que este instituto haga públicas las minutas de todas las sesiones de su junta

de gobierno, pues se trata de un asunto de la mayor importancia (Juan Ciudadano, 2004b).

Además, como es obvio, la legislación vigente no obliga a entregar documentos inexistentes. Con base en este principio, ha habido ocasiones que para negar las solicitudes los funcionarios alegan que carecen de los datos requeridos. Lo anterior implica que desaparece toda responsabilidad de entregarlos. Al respecto, el porcentaje de “inexistencias” fue de 8% en promedio durante 2004. En los primeros tres meses de 2005 alcanzó 16%. Si de un año a otro se duplicaron las declaratorias de “inexistencias”, en breve lapso la apertura informativa en México puede ser un proyecto fallido (Juan Ciudadano, 2005a), pues desde la aprobación de la ley algunos funcionarios públicos encontraron la forma de hacerla inefectiva por la puerta trasera (Ackerman y Sandoval, 2005: 47).

En varias ocasiones, las solicitudes de información desatendidas se convirtieron en recursos interpuestos por los ciudadanos ante el IFAI contra las dependencias implicadas. Este ha sido el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Secretaría de Gobernación (Segob) y la SFP (IFAI, 2005; Juan Ciudadano, 2005b). A fines de 2003, el IFAI había recibido poco más de 607 recursos de revisión de ciudadanos inconformes con las negativas de autoridades a proporcionales información. Como tendencia, se están incrementando estos recursos contra entidades federales (Vicenteño, 2004).

Por otro lado, en muchos países la legislación sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental cierra la pinza con la concepción de un marco jurídico igualmente sólido en materia de archivos, que garantiza la seguridad y el fácil acceso a ese bien público que son los documentos de una nación. La experiencia comparada dice que la apertura informativa y la posibilidad de contar con gobiernos que rindan cuentas ante el ciudadano tienen viabilidad a largo plazo, a medida que se puede consolidar una trilogía de normas interconectadas: ley de transparencia, ley de datos personales y ley de archivos.

Respecto a la tercera, la legislación mexicana solo establece la publicación de las guías simples de archivos. Estas guías permiten conocer qué documentos tiene una dependencia pública y dónde se encuentran. Su publicación debía finiquitarse desde enero de 2005, pero según el

IFAI todavía ese año 32% de las dependencias del gobierno federal seguía sin cumplir la obligación de hacerlas públicas. En particular, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) no lo habían hecho. Otras, como la Secretaría de la Presidencia, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), publicaron la guía de archivos, pero no los ordenaron ni sistematizaron. Y 73 dependencias, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tampoco ordenaron sus archivos (IFAI, 2005; Juan Ciudadano, 2005a).

El IFAI reconoce que:

Uno de los obstáculos para la aplicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* es la falta de sistematización y ordenamiento en los archivos documentales de las dependencias [En esta materia, la existencia de una] ley es de gran importancia para garantizar de manera efectiva el acceso a la información pública (2003: 63).

Ahora con la ley de transparencia, pero sin la de archivos, la amenaza es que la pérdida o el traspapeleo de la información sea parte del esfuerzo deliberado de quienes al acercarse cualquier cambio de gobierno busquen la manera de evitar dejar papeles por los que pudieran ser llamados a rendir cuentas por otra administración. Vicente Fox, durante el sexenio de la transición, proclamó ser el “gobierno de la transparencia”, pero para serlo en verdad tendría que haber promovido también el “gobierno de los archivos” (Juan Ciudadano, 2005b; IFAI, 2005).

Todas estas tendencias demuestran que la promulgación de la legislación obligó a modificar el comportamiento de las instituciones públicas y de los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental. A medida que ambos acaten el mandato de esa ley, se logrará un cambio significativo en su *modus operandi* en dichos aspectos.

Sin embargo, las tendencias también confirman que persisten varias inercias y resistencias para cumplir esos imperativos. Los datos aportados en relación con cada una evidencian que no son menores. En dos casos (declaración de inexistencia de la información y recursos de revi-

sión), los índices registrados son crecientes. Es decir, el cambio institucional se está iniciando, pero su avance es lento y está acompañado de operaciones que ponen en cuestión el respeto gubernamental al nuevo derecho legislado. ¿Se debe esto a que para las instituciones y los funcionarios públicos todavía son mayores los incentivos para negar o retener la información que los derivados de su entrega a los ciudadanos?

De cualquier forma, la promulgación de esta ley y la creación de un instituto para velar por su cumplimiento, en relación con el deterioro institucional y político previos, constituyen inegables innovaciones. Significan una transformación corporativa y normativa por la vía de las modificaciones sectoriales. Son marcos jurídicos e instituciones que responden y se inscriben en una reforma del estado. Inciden en la orientación que ha de asumir esta, a pesar de que siga pendiente casi en su totalidad.

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y el IFAI significan una fractura en el marco de las instituciones heredadas del pasado autoritario e implican una modificación de las instituciones del Poder Ejecutivo federal en la materia. Obviamente, en este caso, se trata de un cambio parcial, no sustancial, del régimen (Cansino, 2006: 25–30).

### **De la cultura del secreto a la apertura informativa**

Blanco contra negro, en el discurso oficial sobre la ley, así como en la literatura sobre este tema, se contraponen de forma sistemática dos conceptos y tipos de prácticas ejercidas por el Poder Ejecutivo federal: los de la cultura del secreto, la opacidad o el sigilo y los de la transparencia o la apertura informativa.

De parte de los servidores públicos, la cultura de la secrecía se basa en actitudes y comportamientos que consideran a la información de que disponen como su patrimonio particular y, por tanto, queda sujeta a la explotación y obtención de beneficios económicos o políticos. El hecho de que se maneje como secreta otorga condiciones de ventaja a su “poseedor” y convierte a la manipulación en un instrumento de distribución del poder político (Valverde, 2004: 5). Además, fomenta la discrecionalidad y ausencia del escrutinio público. Es lo opuesto a la rendición de cuentas (Juan Ciudadano, 2002a; Villamil, 2002b).



Por el contrario, la cultura de la transparencia en el Poder Ejecutivo federal deriva del cumplimiento de su obligación de rendir cuentas y proporcionar la información pública gubernamental. En este contexto, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* es solo un punto de partida y no de llegada en el proceso de transformar el hábito presente en los funcionarios públicos.

Al respecto, en la presentación de la propuesta del Grupo Oaxaca ante las comisiones legislativas federales, Jorge Islas, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), declaró que el nuevo marco jurídico buscaba romper con toda una cultura de la secrecía y las dádivas informativas que caracterizaron durante décadas a los gobiernos mexicanos (Villamil, 2002a).

La existencia de la legislación vigente y la actuación del IFAI pueden incidir en la resolución de la cultura del secreto informativo y las prácticas burocráticas correspondientes.

Esta contribución específica de la ley a la apertura informativa estriba en que ahora se está convirtiendo en realidad la tesis de que la información le pertenece a los ciudadanos. Los órganos del estado tienen la obligación de informar, y esta información puede ser un poderoso instrumento para transparentar todas sus operaciones (Juan Ciudadano, 2002m; López Ayllón, 2001a; Pérez Silva, 2002; Flores, 2004).

En síntesis, la apertura del Poder Ejecutivo federal al acceso ciudadano a la información crea un ambiente favorable a la transparencia, que opera como un elemento clave contra la cultura política de la secrecía, discrecionalidad y ausencia del escrutinio público. En esa medida, propicia una cultura de signo contrario que permite vigilar a los órganos de estado.

Para que esa posibilidad se pueda materializar, el colectivo Juan Ciudadano sostiene que el presidente de la república debe ser el principal interesado en convertir al IFAI en una agencia dedicada a promover la cultura de la apertura informativa, tanto entre los ciudadanos como entre los funcionarios públicos (Juan Ciudadano, 2001m y 2002i). De hecho, esta es una de sus funciones (artículo 33 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y artículo 2 del Decreto de creación del IFAI).

Pero esta tarea no es a corto plazo. El colectivo del diario *Reforma* formuló una fuerte advertencia, que objetivamente es excesiva. Se refiere a la complejidad de este proceso, tanto de parte de las instituciones

como de las prácticas ciudadanas. A propósito de esto señala que pasar de la cultura del sigilo y opacidad, en la que todavía viven los mexicanos, a la cultura de la apertura informativa y el ejercicio transparente del poder, exige mucho más que una ley y un instituto federal. Ambos están lejos de garantizar ese tránsito.

Crear lo contrario es un error que expone a lo que ellos llaman “el síndrome Belice”. Este país centroamericano cuenta con una legislación en la materia desde hace casi una década, pero ni los ciudadanos, ni los funcionarios públicos parecen haberse enterado de ello (Juan Ciudadano, 2001b, 2002e y 2002o). La pertinencia de este juicio quedó ya matizada cuando se señalaron los avances e inercias de este proceso, así como el cambio institucional y normativo logrados en materia de acceso a la información pública gubernamental.

### **Combate a la corrupción por medio de la ley**

Hasta hace algunos años, en México los servidores públicos se desempeñaban dentro de un marco jurídico que defendía la secrecía y opacidad, así como facilitaba la discrecionalidad para la entrega de documentos oficiales. Este ambiente invitaba a la búsqueda de ventajas ilegítimas y facilitaba la corrupción (Juan Ciudadano, 2002b). El hecho de que la información fuera secreta no solo otorgaba condiciones de ventaja sino que también ocultaba acciones de abuso. Propiciaba una serie de vicios que minaron las bases institucionales de la sociedad mexicana (Valverde, 2004: 5).

A raíz de la promulgación de la legislación vigente en la materia, en el discurso oficial es frecuente establecer una relación directa entre rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información pública gubernamental y la baja de los niveles de corrupción (Urrutia, 2002b). Esta argumentación hace pensar que el acceso informativo es la solución a este grave problema que cuesta al país cada año alrededor de 9% del producto interno bruto (PIB), según analistas del Banco Mundial (Morales, 2002; Hernández López, 2003). Se sostiene que la obligación de los órganos de estado de rendir cuentas, mediante la publicidad de la información, se convierte y traduce en un instrumento de supervisión ciudadana y en esa medida en un poderoso mecanismo de combate a la corrupción pública (López Ayllón, 2001a).

Y es que el principio de la publicidad favorece y posibilita el funcionamiento de un sistema de responsabilidades públicas, pues contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores. Además, asegura un ejercicio transparente de los actos de gobierno (IFAI, 2003: 24 y 37). Transparencia y acceso a la información se convierten así en elementos clave, en poderosos instrumentos para favorecer la rendición de cuentas, fortalecer la lucha contra la impunidad y reducir la corrupción (López Ayllón, 2001a; Muñoz Ríos, 2002).

Asimismo, según Luis Miguel Barbosa Huerta, diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD),

[...] abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz, desde las autoridades a los organismos de control y a los gobernados, constituye el antídoto más eficaz contra esos desvíos del poder, al establecer democráticamente el control ciudadano a la gestión pública (Pérez y Garduño, 2002d).

Estos argumentos se refuerzan con el hecho de que los países con menores niveles de corrupción en el mundo tienen una sólida ley de acceso a la información pública gubernamental, y esto parece demostrar que la ley aprobada es quizá el mecanismo más eficaz en el combate a la corrupción (Reyes Heróles, 2002; Urrutia, 2002b).

Este supuesto se apoya en el hecho de que con el nuevo marco jurídico se realiza un cambio en el medio de fiscalización aplicado a los poderes federales. De acuerdo con Luis Carlos Ugalde, consejero presidente del IFE,

[...] durante los últimos 200 años para combatir la corrupción se ha usado el esquema de controles administrativos, es decir, crear instancias burocráticas dentro del gobierno, los llamados contralores internos, para que ellos mismos vigilen a los funcionarios. Lo único que se hace es reproducir burocracias vigilantes de la corrupción (Ugalde, 2002a).

Reforzando esta tesis, el colectivo Juan Ciudadano sostiene que la existencia de más fiscales burocráticos no garantiza mejores resultados. Por esto, el combate a la corrupción en México es tan caro como ineficaz. La alternativa es abrir la información a los fiscales naturales que son los

ciudadanos. En su opinión, a partir de la promulgación de la ley, la función fiscalizadora se trasfiere a la ciudadanía, de tal forma que esta se convierte en escrutadora permanente, vigilante y denunciadora de actos ilícitos. Así, toda función del gobierno queda sujeta a la observación ciudadana y se facilita que los abusos de la autoridad salgan de forma más rápida a la luz pública (Juan Ciudadano, 2001j y 2002h).

Ciertamente, la ley aprobada hace posible la repartición de responsabilidades, ya que el ciudadano se hace corresponsable de la vigilancia de las autoridades y del combate a la corrupción. Esta responsabilidad sería la contraparte obligada en todo derecho, en este caso al acceso a la información pública gubernamental. De hecho, el civismo republicano parte del reconocimiento de que el ciudadano está en la mejor posición para pedir cuentas y compartir la información obtenida con el resto de los miembros de la comunidad política (Juan Ciudadano, 2001m).

Sin embargo, el propio colectivo advierte que el acceso no soluciona, por sí mismo, ninguno de los problemas de corrupción. Para que sea efectivo como herramienta depende del uso real que le den los ciudadanos y medios de comunicación para evidenciar las irregularidades en el gobierno.

El periodismo de investigación denuncia los sucesos e irregularidades que detecta en la operación de los gobiernos (Morales, 2002), pero a este respecto se debe reconocer que México carece de una cultura arraigada para vigilar a sus gobiernos. Además, el periodismo de investigación es minoritario y el mexicano promedio lee y se informa poco para realizar un escrutinio público bien documentado (Morales, 2002).

Por otra parte, no se toma en cuenta la tolerancia a la ilegalidad y a la corrupción predominante en la cultura política nacional (Salazar, 2006). Tampoco se hace explícita la necesidad de realizar campañas para educar cívicamente sobre el derecho de acceso a la información gubernamental y la responsabilidad inherente al desempeño de la función pública para combatir la corrupción (Pérez y Garduño, 2002a; Mayolo López, 2002a).

Además, la transferencia de la vigilancia de los gobernantes a los ciudadanos puede dar lugar al equívoco de que solo si estos cumplen sus nuevas tareas se pueden garantizar gobiernos honestos y transparentes. Y, por el contrario, si no lo hacen, la corrupción será culpa de los primeros.

Por último, en la argumentación sobre la relación entre el acceso y la superación de la corrupción se pasa sin mediación de una posibilidad real, pero condicionada o mediada, a su casi directa materialización. Se establece una relación inmediata y casi automática entre ambos.

### **La nueva legislación y la consolidación de la democracia**

El autoritarismo se afianza con la concentración de la información y su ocultamiento. En México, ambos fueron bases del régimen político anterior a la alternancia democrática (Delgado, 2003). La lógica gubernamental del ocultamiento y oscuridad ocasionaron el ejercicio autoritario del poder. Por eso, la cultura del secreto representa una amenaza para la vida democrática (Barbosa Huerta, en Pérez y Garduño, 2002d).

La transición implica el paso de un régimen autoritario a otro democrático. En el país dos de sus ejes constitutivos han sido el acotamiento del presidencialismo y el fin del partido hegemónico. También estriba en la institucionalización de normas claras y el reconocimiento real de los derechos de los ciudadanos por parte de los diferentes actores, creando las condiciones para el pluralismo y la participación. Por su parte, la consolidación o instauración democráticas exigen el rediseño institucional y normativo del nuevo régimen para adecuarlo a los requerimientos de una democracia de calidad.

La situación actual de México representa un punto intermedio entre la consolidación democrática y la regresión autoritaria por ausencia de una reforma normativa e institucional integral que dé rumbo y certidumbre a la transición (Cansino, 2000 y 2006: 26–29).

Los actores analizados insisten en la importancia que el derecho de acceso a la información pública gubernamental tiene para la democracia y el sistema político mexicanos. Su argumentación se resume en dos principios básicos: información es poder y abrir la información es democratizar. Para ellos es inconcebible una democracia en la que se gobierne en el sigilo informativo (Juan Ciudadano, 2001d). Antes al contrario, los gobiernos que actúan con apertura y transparencia contribuyen al fortalecimiento de la legitimidad democrática (Gandarilla, en Pérez Silva, 2002).

Los actores analizados establecieron la relación entre democracia y acceso a la información pública gubernamental a dos niveles: el de la democratización y el de la consolidación democrática.

Sobre el primer nivel enfatizaron que este derecho es una condición de la vida democrática, un paso decisivo para el cambio democrático. En una democracia, el soberano original es la ciudadanía y, por tanto, todo documento resguardado por una dependencia pública tiene a esta como su propietario (Juan Ciudadano, 2002n y 2002ñ). Por ello, uno de los mecanismos imprescindibles de las democracias constitucionales es la legislación sobre el acceso informativo que se genera, y está en manos de los poderes del estado (Nava Gomar, 2002).

La nueva ley mexicana institucionaliza ese derecho como uno de los fundamentos de la democracia y un instrumento básico para provocar la apertura de la actividad estatal. Esta apertura, que obliga a la entrega oportuna de información útil y veraz a los gobernados, constituye un antídoto contra los desvíos del poder. Además, establece de forma democrática el control ciudadano a la gestión pública (Barbosa Huerta en Pérez y Garduño, 2002d). De hecho, la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* plantea una democracia apegada a los ciudadanos, fija normas que garantizan su intervención informada y hace efectivos los requerimientos de la sociedad en el acceso real y cotidiano a los documentos del estado.

Sobre la consolidación democrática, los actores analizados sostienen que la legislación vigente impulsa una política que mejora la calidad de la democracia en México, ya que favorece la rendición de cuentas y la transparencia, posibilita la fiscalización del poder y garantiza el acceso ciudadano a la información gubernamental. En esa medida, establece mecanismos de control de los poderes del estado desde la sociedad y adecua las instituciones públicas a las exigencias de un régimen democrático consolidado (Juan Ciudadano, 2001e; Aguayo, 2002; Jusidman, en Salas, 2002; Escobedo, 2001; Gascón, 2002).

Estos principios son reconocidos en la literatura política como condiciones para el fortalecimiento de la democracia, así como componentes y constitutivos centrales de una democracia de calidad o de calidad democrática (Morlino, 2005a y 2005b: 42). Por sí mismos corresponden a una democracia en proceso de consolidación.

En el presente contexto de débil instauración democrática en México, estos elementos significan una notable excepción. Con base en estos

argumentos, Alejandro Junco de la Vega, presidente del Grupo Reforma, señaló que la nueva ley es “una piedra angular de una democracia que se consolida. Asimismo, el IFAI es una institución y uno de los indicadores no de la transición sino de la consolidación democrática” (Irizar, 2002).

Por las razones anteriores se ha dicho que la nueva legislación y el IFAI son la joya de la corona de la alternancia democrática mexicana y uno de sus logros más importantes. Como factores de la calidad de la democracia, ambos sientan bases para su consolidación.

### **Cambios en la relación informativa entre gobernantes y gobernados**

Los principales modelos de relaciones existentes entre gobernantes y gobernados son el estadocéntrico, sociocéntrico, de autonomía recíproca con complementaridad y, por oposición al tercero, de dependencia mutua (Cunill, 1997: 148–150 y 153; Ramírez Sáiz, 1999: 183–211). El primero es un régimen autoritario que se impone a la sociedad, misma que es dependiente y sometida; implica la subordinación práctica de los ciudadanos al estado. El segundo se fundamenta en la capacidad de autorganización de la comunidad, que ejerce funciones críticas y responsables ante el estado y lleva a cabo la vigilancia y el control de las intervenciones del mismo. El modelo de autonomía recíproca con complementaridad se basa en la fortaleza tanto de gobernantes como de gobernados y en la existencia de vinculación y concertación entre ambos. Y el último se opone al tercero y tiene características contrarias.

En México, desde hace muchos años ha predominado el patrón estadocéntrico y de dependencia recíproca que reforzó la debilidad del estado y de la sociedad. Dos de las disposiciones centrales reguladas por la ley aprobada, como son transparentar la actuación de los poderes políticos y garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, exigen un giro notable en la forma que el estado se vincula con la sociedad (Escobedo, 2001). Significan medidas que pueden alterar de manera significativa los nexos que existían previamente entre ambos.

Durante más de siete décadas de persistencia autoritaria, el régimen político mexicano construyó el acceso a la información pública gubernamental y desarrolló una extraordinaria capacidad para administrarla de forma selectiva, e incluso desplegó acciones represivas hacia quienes

reclamaban este derecho. El acceso se encontraba casi vetado. La relación del gobierno con la sociedad descansaba también en el control de la información. Como comprobación de esta situación preexistente, la directora de clasificación del IFAI declaró:

Entre 1970 y 1994, los presidentes mexicanos [Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari] no dejaron documentos oficiales para el Archivo General de la Nación. Absolutamente todo fue a dar a la trituradora de papeles. Los documentos que sustentaron las decisiones de quienes durante cuatro sexenios dirigieron el destino de este país desaparecieron por completo (Juan Ciudadano, 2004e).

Frente a estos hechos, una de las afirmaciones reiteradas mientras se debatía en torno a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fue que su promulgación modificaría el tipo de relaciones, previamente existente, entre el gobierno y la sociedad a propósito de este derecho. Por ejemplo, en el acuerdo firmado el 7 de octubre de 2001 por el gobierno federal y los ocho partidos políticos del país, el punto siete del capítulo político establecía como objetivo: “promover el acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a la información oficial para generar una relación más democrática entre gobernantes y gobernados” (Juan Ciudadano, 2001e).

Este objetivo es retomado por la ley vigente que representa la posibilidad de devolver a la ciudadanía el ejercicio de su soberanía en el ámbito de la información generada por el gobierno al que le delegó el poder (Gaxiola, 2002). El contenido de la ley compromete al Ejecutivo federal a girar 180 grados y reconocer al ciudadano como el dueño original de la información pública gubernamental que hasta su aprobación era de facto patrimonio de la autoridad. Ahora se reconoce y está legislado que el propietario original de la información es el ciudadano (Juan Ciudadano, 2001f y 2002l). En adelante, el gobierno tiene la obligación de informar y de abrir todos los archivos que tenga en sus manos (Muñoz Ríos, 2002).

Kate Doyle, directora de Mexico Project del National Security Archive, resalta este cambio de perspectiva al declarar que el país era un lugar donde la gente no tenía acceso a la más básica información sobre su sociedad y gobierno. Con la nueva ley, el derecho a la información



pública gubernamental se traslada a lo más básico de la vida diaria (González, 2002).

Un indicador fundamental del cambio logrado después de la aprobación del marco jurídico vigente es que, salvo las excepciones relativas al gobierno del Distrito Federal ya mencionadas, los funcionarios federales dejaron de preguntar al solicitante para qué quería la información que desea obtener. Un ciudadano común puede ejercer su derecho de recibir documentos relacionados con la operación de cualquier dependencia federal sin necesidad de justificar los propósitos de su solicitud (Vicenteño, 2004).

Esto es, en los hechos se empieza a asentar en los mexicanos una rutina institucional: los ciudadanos preguntan y las instituciones estatales están obligadas a responder. Poco a poco, pero de manera consistente, el acceso a la información se convierte cada vez más en un derecho de los ciudadanos y menos en una facultad discrecional de la autoridad (Woldenberg, 2005). Este cambio institucional en la relación entre gobernantes y gobernados era impensable antes de la promulgación de la ley.

Tres ejemplos adicionales de la actuación del IFAI demuestran las nuevas medidas que se están adoptando sobre las instituciones públicas mexicanas:

- En contra los deseos de la SFP, que investigó la legalidad de la relación entre un hermano de Marta Sahagún (esposa del entonces presidente de la república, Vicente Fox) y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el IFAI obligó a que los documentos fueran entregados a quien los solicitó.
- La Secretaría de Economía debe hacer del conocimiento público los nombres de las personas físicas y morales que realicen inversión extranjera directa en México, así como la dirección específica de la sede de donde proviene esa inversión.
- El IFAI se ha pronunciado a favor de la publicidad de las cédulas profesionales que expide la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Juan Ciudadano, 2005d).

Estos hechos demuestran que el IFAI ha podido exigir a las instituciones públicas que hagan efectiva la transparencia y el acceso a la información. A pesar de las inercias y resistencias detectadas en la transformación

de las instituciones públicas respecto a este derecho, el patrón básico de relación entre sociedad y gobierno se está modificando en esta materia: la primera tiene derecho a exigirla y el segundo debe proporcionarla.

A medida que este nuevo tipo de prácticas se amplíen, se sentarán las bases para que la escasa confianza existente entre gobernantes y gobernados se incremente y se instaure de manera progresiva el nuevo modelo de relación entre ambos, basado en la autonomía recíproca con complementaridad.

### **Ciudadanos informados y participativos**

El aspecto fundamental de la modernización política es la participación de los ciudadanos y grupos de toda la sociedad. Implica una ciudadanía activa (Huntington, 1991: 22; Máiz, 2001). La vinculación entre cultura cívica, información pública gubernamental y ciudadanía se puede dar a varios niveles. En el caso de los actores analizados, se concreta en cinco aspectos:

- La información como requisito y medio para la participación ciudadana.
- El acceso y manejo de la información pública gubernamental como nuevas dimensiones de la cultura ciudadana.
- Los requerimientos de una educación específica que plantea este nuevo ámbito.
- Las solicitudes de información pública gubernamental como expresiones del ejercicio de ese derecho.
- El aporte realizado por grupos civiles a la educación social en la materia.

En estos temas, el eje articulador es el acceso ciudadano a la información pública gubernamental.

#### ***Como requisito y medio de participación***

Desde los planteamientos fundantes de Gabriel Almond y Sydney Verba sobre el ciudadano participativo, se plantea a la información pública gubernamental como un elemento necesario previo para conseguirlo (Almond y Verba, 1970). Es decir, si el ciudadano no dispone de la

información, no puede llevar a cabo una intervención política fundamentada.

Por ello, en la literatura política el acceso informativo es planteado como un componente esencial de los derechos básicos de participación política (Przeworski, 1998: 361–365 y 1999: 231 y 251; Roberts, en Ackerman y Sandoval, 2004). Además, constituye una herramienta para la actuación responsable de los miembros de la comunidad política nacional. La ley aprobada responde al imperativo de una democracia participativa al facilitar la intervención de la sociedad civil más allá de los procesos electorales. Se trata de una participación calificada, porque la propicia en condiciones de información y no de sumisión, es decir, del ciudadano informado. Es un instrumento de poder social (Juan Ciudadano, 2001f y 2002f). Ese bagaje informativo contribuye a que la ciudadanía cuente con mayores facultades (Hernández Valdés, 2005b: 18–21 y 2005a).

Obviamente, el impacto de esta herramienta dependerá del grado en que los ciudadanos ejerzan este derecho de forma responsable, de la aplicación que hagan de los datos obtenidos, de que se conviertan en usuarios frecuentes de los documentos en manos del gobierno y de que aprendan a utilizar el poder puesto a su disposición. En síntesis, el nuevo derecho faculta a los ciudadanos para que soliciten y obtengan la información custodiada por los poderes del estado (Morales, 2002), pero solo quienes tengan interés por hacerlo efectivo invertirán tiempo y recursos para demandarla.

### ***Como una nueva dimensión de la cultura ciudadana***

En la exposición de motivos de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y en la literatura mexicana sobre este derecho, es frecuente utilizar los términos “cultura de la transparencia” y “nueva cultura del manejo de información” como contrapuesta a la “cultura de la secrecía o del ocultamiento”. Estos conceptos se pueden relacionar, tanto con la actuación de los poderes del estado como de los ciudadanos en torno a la información pública gubernamental. Referida a los primeros, se trata de la “cultura de la transparencia” correspondiente a la obligación de rendir cuentas, ser transparentes y proporcionar información. Relacionada con los ciudadanos, remite al ejercicio del nuevo derecho, a la cultura del acceso y manejo de la

información. En ambos casos, implica modificar la mentalidad y cultura política prevalecientes en esta materia (Aguayo, 2002). Refiriéndose a la segunda de manera fundamental, pero aludiendo también a la interacción entre ambas, Alfonso Hernández Valdés la define como

[...] un conjunto de hábitos y comportamientos que están presentes en las personas y de los cuales se acepta la vigencia para regular la vida social en lo que concierne [a la información] que la sociedad considera que debe gozar de un carácter público. Es cierto que existe una relación de mutua influencia entre las instituciones y la cultura, de tal forma que la presencia de ciertas reglas en un ámbito determinado modifica el comportamiento de los individuos; o bien los hábitos o costumbres de un grupo social influyen las reglas que se adoptan para procesar la información pública gubernamental. Además de reglas que promuevan la transparencia, se requiere que tanto funcionarios públicos como sociedad en general estén convencidos de ella; que la internen de manera consciente en su repertorio de comportamientos socialmente valiosos (2005b: 21).

En otros términos, las configuraciones institucionales, junto con sus reglas y procedimientos, modelan la cultura política, impulsan acciones en ese ámbito y posibilitan determinadas decisiones. Esto significa que para generar la nueva cultura de acceso a la información pública gubernamental deben intervenir tanto los ciudadanos como las instituciones implicadas en este derecho. Se trata de nuevos hábitos que es necesario crear mediante la educación y progresiva iniciación en las prácticas correspondientes.

En ambos aspectos, los mexicanos enfrentan una fuerte limitación, pues todavía el sistema educativo oficial y la cultura política dominante siguen sin instruir ciudadanos informados en este derecho, solo clientelas profundamente desinformadas. Muchos ciudadanos desconocen los datos que pueden solicitar y el uso que pueden hacer con los informes que disponen (Morales, 2002). Estas son una tara de la cultura política nacional y una falla de la educación cívica. Por el contrario, el ciudadano educado en este ámbito hace más soberana y poderosa a una sociedad para que participe con información en la toma de decisiones. Solo los habitantes informados están listos para ejercer con conocimiento su derecho a participar (Ackerman y Sandoval, 2005: 18; Villamil, 2002b;

Avilés, 2002). A fin de lograr este cambio cultural y educativo se requiere pasar de la participación limitada, tanto en frecuencia como en alcances, a la participación informada de los ciudadanos para su intervención en la política cotidiana (Juan Ciudadano, 2002d).

### *Como requerimiento de una educación específica*

Al insistir en la relación entre educación e información, Artículo 19 recomienda que las leyes en la materia “establezcan formas de educación pública y de difusión sobre el derecho a la información y acerca de la manera como podrá ejercerse tal derecho” (Artículo 19, 1999: 3, y 2001: 8). Esto significa reconocer dos situaciones distintas. La primera consiste en considerar a la escuela pública como factor de cambio cultural y no solo de transmisión de los viejos valores dominantes. La segunda obliga a aceptar que la sociedad civil, sometida durante largo tiempo a una cultura autoritaria, corporativa, clientelar y patrimonialista en el terreno informativo, carece de los recursos propios suficientes para construir esa nueva cultura.

La educación mencionada tiene como objetivo que el ciudadano común perciba en su cotidianidad que es titular de un derecho que le garantiza conocer y utilizar todo dato público para someter la gestión gubernamental al escrutinio de la sociedad y tomar decisiones; asimismo, que impulse nuevas actitudes, usos y costumbres en la materia, esto es, que modifique los patrones culturales de los mexicanos acerca de la escasa exigencia de este derecho y demandar ante los gobernantes el acceso a la información que poseen.

Ernesto Villanueva, miembro del Grupo Oaxaca, considera que en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* se omitió un capítulo reservado a la educación en este tema. Su inclusión como materia en el diseño curricular formal del mexicano redundaría en el impulso a ciudadanos documentados en este marco jurídico y exigentes del conocimiento de la actuación de los gobernantes (Morett, 2002).

Educar en el derecho de acceso a la información pública gubernamental es una tarea de amplio espectro que involucra a los gobernantes, comunicadores, académicos y líderes políticos (Villamil, 2002b). Por un lado, implicará formar a los cuadros profesionales que sean los operadores de las acciones educativas públicas para impulsar y fortale-

cer una cultura en la materia. Por otro, exigirá la creación de programas de capacitación, tales como diplomados especializados y el impulso al periodismo de investigación, así como campañas de difusión para que los ciudadanos se conviertan en usuarios cotidianos y responsables de la información del gobierno (Villamil, 2002c; Chelmsunsky, 2003: 14; Morales, 2002). Sin embargo, como toda transformación cultural, llevará tiempo lograr este cambio de actitud en los ciudadanos para superar su inercia al demandar al Poder Ejecutivo federal el respeto y cumplimiento de su derecho de acceso a la información pública (Gascón, 2002).

### *Como expresión de un ejercicio del derecho ciudadano*

La expresión más directa del avance de la cultura en este derecho consiste en la formulación de peticiones por parte de los ciudadanos. Además, la vigilancia y denuncia de las inatenciones de solicitudes son decisivas para que las instituciones del Ejecutivo federal cumplan su obligación en este ámbito.

A escala internacional, la utilización de las leyes en la materia en los dos primeros años de su operación suele ser limitado (Ackerman y Sandoval, 2005: 50). En el caso de México, se debe reconocer la falta de conocimiento y apropiación por parte de los ciudadanos de este derecho, así como de los mecanismos legales para hacerlo efectivo.

Después de aprobada la ley, durante los primeros meses de 2003 los principales usuarios fueron los medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y grupos empresariales (Ugalde, 2002a). Más en específico, desde la creación del IFAI hasta el 11 de diciembre de 2003, se presentaron 2,477 solicitudes de información dirigidas a oficinas del Poder Ejecutivo federal, 28% provenientes de académicos, 16% de empresarios y 7% de medios de comunicación (Vicenteño, 2004). En enero de 2004, el IFAI había recibido poco más de 600 recursos de revisión por parte de ciudadanos inconformes con las negativas manifestadas por las autoridades a proporcionales información (Vicenteño, 2004). A mediados de 2005, las solicitudes de información aumentaron 12%. Adicionalmente, los ciudadanos son más precisos al pedir información (Marván, 2005).

En su segundo informe de labores, correspondiente a los años 2004 y 2005, el IFAI declaró que los ciudadanos habían realizado 75,000 solicitudes de información a las diferentes dependencias federales. De esas

solicitudes, solo 3% se turnó al instituto porque no fueron atendidas. El resto fue resuelto en las instancias correspondientes.

Estos datos indican el avance logrado, pero también la subutilización del recurso. Y según Hernández Valdés, aproximadamente en dos años y medio de operación, la administración pública federal recibió más de 100,000 solicitudes de información (Hernández Valdés, 2005: 7). A propósito de estos datos, José Woldenberg comentó: “Si lo comparamos con lo que ha sucedido en otros países, las cifras resultan espectaculares. En el primer año de una experiencia similar en Australia, se recibieron 2 mil solicitudes de información, y en Japón, mil” (2005).

Pero las cantidades relativas a México deben ser contextualizadas. Se trata de una nación en la que, hasta 2002, este derecho estaba casi vetado. Debido a ello, la necesidad ciudadana de acceder a la información era mayor que en los países donde contaban con menos restricciones en este terreno o que disponían de una ley sobre la materia con bastantes años de antelación.

Por otra parte, los recursos de revisión formulados por los ciudadanos hasta fines de 2004 denotan su inconformidad con las negativas recibidas de las autoridades para proporcionar información e indican que persisten entre ellas inercias y resistencias para que los ciudadanos puedan acceder a su derecho.

### *Como un aporte educativo de los grupos civiles*

Un número importante de periodistas de los principales diarios del país, sobre todo de los de circulación nacional, dieron seguimiento cercano y frecuente a las actividades del Grupo Oaxaca en torno a la propuesta de crear una ley sobre el acceso ciudadano a la información pública gubernamental. Además, la mayoría de los miembros de esta agrupación civil operaron como editorialistas. Sus intervenciones no fueron casuales sino que obedecieron a un proyecto explícito de incidencia en el tema. La idea era concientizar, educar y difundir.

En este contexto, se debe resaltar la intervención del periódico *Reforma* y de su columna semanal Juan Ciudadano, así como de la página en la Internet del mismo nombre ([www.juanciudadano.com](http://www.juanciudadano.com)). A través de ambos medios, el colectivo Juan Ciudadano ofreció atención sistemática a este derecho, motivó el interés hacia él y promovió la cultura ciudadana en torno a él.

En cada columna semanal, se hicieron numerosas referencias a la importancia del tema y a la educación de la población. Además, se siguen abordando ejemplos de la vida política cotidiana en los que los poderes del estado se niegan a proporcionar la información que el público solicita. Y de manera sistemática incita al cuestionamiento de estas prácticas e insiste en la necesidad de exigir el respeto a este derecho por parte del gobierno y a que los ciudadanos lo hagan efectivo.

A diferencia de la columna semanal, con comunicación unidireccional, el sitio en la Internet fue creado para lograr una interacción directa entre el colectivo Juan Ciudadano y los usuarios de la página. Su finalidad es propiciar el intercambio de mensajes sobre solicitudes específicas, planteadas por los ciudadanos, que den cuenta de la atención ofrecida por los poderes del estado, el seguimiento que le dieron a sus demandas, la formulación de quejas a causa de los retrasos en sus respuestas o sus incumplimientos. Mediante este espacio electrónico se socializa y practica la exigibilidad del derecho de petición. Los ciudadanos intervienen por medio de la presentación de casos personales y de comentarios sobre la atención que las autoridades dan a sus solicitudes.

Las razones por las que este colectivo estableció la combinación de la columna periodística con la página en la Internet estriban en dos objetivos complementarios: la concientización de la población respecto a este derecho y el impulso a su ejercicio. Ambos se inscriben en un propósito educativo de desarrollar ciudadanos informados y participativos.

Sobre la relación establecida entre ciudadanía e información se debe reconocer que hasta la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, la cultura cívica mexicana en la materia era prácticamente inexistente. Solo un número muy reducido de actores sociales tenían conciencia de ella. Los casos del Grupo Oaxaca y del colectivo Juan Ciudadano son los más significativos. Tras la aprobación de la legislación vigente, el ejercicio del derecho en este tema está siendo creciente. Se trata de un cambio cultural en proceso, pero relevante. El número de solicitudes de información y recursos de revisión son los mejores exponentes de esto. Antes de 2002, resultaban impensables e inviables. El logro alcanzado representa una indudable innovación cultural, pero se debe reforzar con una política educativa explícita y sistemática.



## **Emergencia de organizaciones de la sociedad civil a favor**

En la mayoría de las teorías políticas, la existencia e intervención de organizaciones ciudadanas es considerada como un indicador de cultura política participativa. El hecho de que surjan movimientos específicos vinculados al ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental debe ser considerado como un avance en el sistema político.

Dentro del primer capítulo se afirmó que ninguno de los integrantes del Grupo Oaxaca y del colectivo Voces Unidas de Jalisco participó luego como consejero en los organismos públicos creados para aplicar las leyes respectivas (el IFAI y el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, CEPAVI). En la trayectoria de las organizaciones no gubernamentales mexicanas, ambos hechos son relevantes, ya que en otras agrupaciones varios de sus dirigentes y cuadros se han insertado como funcionarios públicos en las estructuras del Ejecutivo (federal o de las entidades federativas), representantes populares en las cámaras de diputados federales o estatales, regidores municipales y consejeros en espacios consultivos de participación ciudadana o derechos humanos, entre otros.

Por supuesto, este tipo de decisiones personales son plenamente legítimas, pero tienen dos implicaciones: privan a las organizaciones sociales de dirigentes y cuadros, así como consideran y ejercen dichos cargos de manera instrumental, es decir, a medida que constituyen plataformas para una carrera política personal, en vez de competir por esta desde la pertenencia partidaria.<sup>1</sup>

A la inversa de esta trayectoria seguida por varias asociaciones civiles y de la estrategia utilizada por parte de sus integrantes, una de las virtudes de la intervención del Grupo Oaxaca en la elaboración y socia-

---

1. La ocupación de estos cargos constituye una de las modalidades del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos: el de elegir al Ejecutivo del poder federal (presidente de la república) o de las entidades federativas (gobernadores y presidentes municipales) y a los representantes populares (senadores y diputados federales y estatales), así como el de ser elegido como gobernante o representante popular y el de ser nombrado para desempeñar un cargo o comisión como servidor público en la administración pública. Si todos los ciudadanos gozan de estos derechos, deben ser reconocidos en especial a aquellos que han dedicado tiempo y esfuerzo para impulsar los intereses de los ciudadanos.

lización de la propuesta ciudadana de ley fue que ninguno de sus miembros utilizó su participación en este colectivo para formar parte del IFAI o desempeñar funciones públicas o lograr cargos en la administración federal o local. Por el contrario, impulsaron la conformación de grupos plurales de expertos y ciudadanos interesados en la apertura informativa (Villamil, 2002b).

La creación de todos estos colectivos es fundamental para el conocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Desde la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* se están creando organizaciones sociales interesadas en su utilización.

De entre dichas agrupaciones, se deben distinguir las que nacen de forma expresa teniendo como objetivo central la promoción, la defensa y el ejercicio de este derecho y aquellas en las que este propósito se combina con otros previamente asumidos.

Del primer tipo destaca Libertad de Información–México. Esta asociación civil se creó con el fin de difundir la nueva ley, por medio de campañas de información para promover su utilización plena entre la sociedad, realizar labores de vigilancia de su aplicación, así como alentar la aprobación de marcos jurídicos estatales en la materia. Se conformó, en buena parte, por quienes integraron el Grupo Oaxaca. Sus objetivos son contribuir a la construcción de un marco jurídico del tema; brindar capacitación y asesoría para fortalecer el ejercicio adecuado y activo de este derecho; publicar instrumentos de divulgación y apoyo sobre la ley, así como monitorear el uso, implementación y cumplimiento de las leyes en la materia (Urrutia, 2002b).

Además se han establecido tres candados para su actuación: gratuidad de los servicios, incompatibilidad para ejercer un cargo público del objeto de la materia de la asociación y prestación de los trabajos de manera honorífica. Esta asociación se propone tener réplica en todos los estados con el propósito de reproducir la vigilancia. Los tres candados le darán credibilidad y evitarán que sea tomada como un trampolín político (Morett, 2002).

Las organizaciones que combinan la promoción, la defensa y el ejercicio del derecho de acceso a la información con otros previamente asumidos, son tanto coaliciones de agrupaciones sociales y colectivos ciudadanos como organismos civiles, colegios de profesionistas, grupos empresariales, instituciones de asistencia privada, sindicatos y gremios.

Para junio de 2005, habían establecido contacto con el IFAI 151 de estas organizaciones a fin de recibir cursos de capacitación y conocimiento de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, así como talleres sobre el funcionamiento del Sistema de Solicitudes de Información del instituto. Esto les permite volcar ese saber hacia sus públicos y ámbitos de acción específicos y convertirse en gestoras para el usuario abierto en esta materia, así como difusoras y promotoras activas. Las principales actividades desarrolladas han sido foros y seminarios para la promoción de la ley federal y las estatales sobre la materia, convenios de colaboración con el IFAI, proyectos de investigación y creación de redes por el acceso a la información pública gubernamental (IFAI, 2005: 64–66). De las 151 organizaciones mencionadas, destacan cuatro como agrupaciones temáticas sectoriales, pero pluritemáticas:

- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Entre otras actividades relacionadas con la legislación aprobada, realizó un estudio para evaluar el efecto que tuvo en los sujetos obligados esta ley en su primer año de vigencia sobre la información presupuestal de 2004.
- Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia. Esta asociación civil monitorea la transparencia y rendición de cuentas, el acceso a la información y la desviación de recursos públicos.
- Red de Participación Ciudadana. Investiga la transparencia y el acceso a la información, democracia y participación ciudadana en la acción legislativa en Chihuahua.
- Ciudadanos por municipios transparentes. Se especializa en la información y atención ciudadana, así como los espacios de comunicación gobierno–sociedad (IFAI, 2004a).

De las coaliciones y colectivos de organizaciones sociales civiles sobresalen dos:

- Iniciativa de Acceso–México. Integrada por cuatro colectivos: Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Comunicación y Educación Ambiental; Cultura Ecológica, y Presencia Ciudadana. Su objetivo es “crear instrumentos de evaluación de la gestión pública ambiental y elementos que ayuden a la instrumentación de leyes y mecanismos que generen mejores prácticas de acceso a la información pú-

blica, a la participación social y a la justicia en materia ambiental” (IFAI, 2004a: 22). Uno de sus proyectos fue la realización, en 2002, de un diagnóstico del acceso informativo en asuntos ambientales. En 2003, efectuó una evaluación del funcionamiento y aplicación de la nueva ley.

- Colectivo por la transparencia. Integrado por seis organizaciones: Academia Mexicana de Derechos Humanos; Alianza Cívica; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; DECA-Equipo Pueblo; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Presencia Ciudadana. Esta coalición “busca contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad del derecho a la información, la transparencia en las acciones del gobierno, y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, desde una perspectiva de la participación ciudadana. En su primera etapa de desarrollo, las acciones del Colectivo se centraron en la capacitación de los ciudadanos en habilidades para acceder a la información, la difusión de información básica sobre el derecho a la información y el análisis de los mecanismos federales de acceso a la información” (Colectivo por la transparencia, 2004: 1 y 3). De acuerdo con las áreas de especialización de sus integrantes, ofrecen talleres temáticos sobre transparencia, presupuestos federales, medio ambiente, derechos humanos en la educación, derechos civiles y políticos, así como poder legislativo (Colectivo por la transparencia, 2004: 1 y 3).<sup>2</sup>

La creación y la actuación de estas organizaciones civiles manifiestan el interés por parte de la sociedad en torno a este derecho, así como su compromiso por la educación de los ciudadanos. Los datos asentados

---

2. Por su parte, los titulares de las comisiones (federal y estatales) de acceso a la información pública gubernamental crearon la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), el 16 de junio de 2004. Su principal objetivo es “establecer un esquema de cooperación y coordinación con los sujetos obligados en los ámbitos federal, estatal y municipal, en apego a los principios de transparencia y publicidad, de su información”. Entre la COMAIP y las distintas organizaciones cívicas mencionadas no se han establecido nexos operativos. Como actores implicados en esta cultura, sus funciones respectivas son diferentes: proporcionar la información y educar a los ciudadanos a hacer uso de ella. La articulación entre ambas puede ser fundamental para el objetivo común de hacer efectivo este derecho.

demuestran que son más numerosas las organizaciones que combinan ambos intereses con otros objetivos previos, que las creadas ex profeso y para hacer efectivo el derecho al acceso a la información pública gubernamental.

Este aspecto es significativo. Una explicación se puede encontrar en el hecho de que el IFAI sea el órgano responsable de “promover y difundir el ejercicio del acceso a la información pública gubernamental” (artículo 33 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y artículo 2 del decreto de creación del IFAI). Esto disminuye la urgencia de crear organizaciones especializadas en esta materia. Otra razón estriba en la novedad de este campo y la habilidad que requiere, pero las tendencias detectadas en el comportamiento de las instituciones del Ejecutivo federal respecto a la entrega de la información solicitada por los ciudadanos indican que existe un vasto espacio para la intervención de estas agrupaciones especializadas en la educación y el ejercicio de este derecho.

### **Tesis centrales resultantes**

Si se consideran de manera conjunta los siete temas que concentraron el interés y las expectativas de los actores sociales y políticos analizados en este capítulo, durante las fases inmediatamente anterior y posterior a la constitución de la ley aprobada y del IFAI, es pertinente establecer varias tesis centrales:

- En las instituciones del Poder Ejecutivo federal se detecta una combinación de inercias e innovaciones en torno al derecho de acceso a la información pública gubernamental. Del primer tipo son la resistencia a proporcionar información completa y oportuna, o en tiempo, así como las declaraciones de inexistencia de los datos solicitados.
- Se dio un cambio institucional y normativo sin precedentes al aprobarse la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y constituirse el IFAI, así como las nuevas reglas del juego establecidas para garantizar este derecho, entre las que destacan la entrega cotidiana y fluida de información y el hecho de que las instituciones del Poder Ejecutivo federal ya no exijan que el ciudadano deba justificar sus solicitudes que formula. Esto va introdu-

ciendo una cultura de la apertura informativa, contraria a la del secreto y opacidad, que privaba en el pasado autoritario.

- El acceso a la información pública gubernamental incide en la disminución de la comisión de ilícitos por parte de los funcionarios públicos y posibilita la fiscalización ciudadana de las autoridades.
- Por sí mismos, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental son factores de una democracia de calidad en México y de su consolidación a nivel de las instancias del Poder Ejecutivo federal, pero requieren de la reforma del estado para que sean extendibles al resto del sistema político.
- El ejercicio de este derecho se inscribe en un modelo de vinculación entre el Ejecutivo federal y la sociedad, en el que se entabla una relación nueva de autonomía recíproca y complementariedad en la materia.
- También en la sociedad civil coexisten las inercias con las innovaciones en este ámbito.
- El ejercicio de este derecho construye ciudadanos informados y participativos, así como genera en ellos un nuevo tipo de cultura cívica. El número de quienes la practican es creciente, pero está concentrado en los sectores que disponen de mayor nivel educativo, así como de nexos sociales y políticos.
- Entre las organizaciones sociales temáticas o sectoriales ya existentes, se está extendiendo el interés por impulsar el ejercicio ciudadano de este derecho y por fiscalizar el comportamiento del Poder Ejecutivo federal en la entrega de la información pública gubernamental. Asimismo, están surgiendo agrupaciones especializadas en ambos objetivos.

La documentación consultada no permite calificar la dirección de las tendencias detectadas, es decir, si las innovaciones prevalecerán sobre las inercias o si el proceso en marcha se acelerará o estancará. Como sucede en todos los derechos humanos, las conquistas logradas no son definitivas. Se pueden mantener o incrementar a medida que el comportamiento institucional y las prácticas ciudadanas “empujen” en esa dirección.

## Conclusiones

En México, tanto los defensores de la alternancia (ocurrida en 2000 en la Presidencia de la República) como sus críticos coinciden en reconocer que la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) constituyen dos de las aportaciones políticas más importantes del sexenio de Vicente Fox.

Por sí mismas, implican una innovación normativa e institucional en la política pública sobre este derecho y contienen potencialidad para influir en la modificación de las relaciones prevalecientes entre estado y sociedad. Se trata de una ley reglamentaria y de un instituto con gran trascendencia para la consolidación democrática del país.

Sin embargo, la literatura mexicana sobre la intervención de las organizaciones civiles en este proceso de propuesta y negociación de un marco jurídico en la materia es muy limitada. Esta situación contrasta con los roles relevantes que el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano desempeñaron al respecto.

Las relaciones que se establecieron entre los actores involucrados, tanto de carácter político (Ejecutivo federal, legisladores federales del partido en el gobierno y de la oposición) como social (gremios de periodistas), no fueron al inicio fluidas. Incluso hubo fuertes diferencias de fondo en torno a aspectos centrales de la ley y del lugar que corres-

pondría a las agrupaciones de ciudadanos en este proceso. A pesar de las discrepancias, se alcanzaron acuerdos básicos acerca de los ejes torales de la nueva legislación. Se logró la compatibilidad y articulación entre las posiciones del bloque conformado por el Grupo Oaxaca–colectivo Juan Ciudadano–legisladores de oposición y por el Ejecutivo federal–representantes populares del Partido Acción Nacional (PAN). Por eso, la aprobación final de la ley vigente significa una demostración de corresponsabilidad y complementariedad exitosa entre los actores implicados, así como constituye una acción que ejemplifica el grado de interacción entre sociedad y estado (Cunill, 1997).

Entre los representantes populares, en especial quienes integraron la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública del Congreso de la Unión, el proceso de discusión y negociación fue intenso, cuidadoso y determinante para la aprobación del marco jurídico.

Como expresiones organizadas de la sociedad civil, entre el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano hubo, al mismo tiempo, propósitos compartidos y división de roles en torno a este marco jurídico. Las principales acciones en las que intervinieron de manera conjunta fueron:

- Manifestar públicamente su interés por el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la necesidad de su legislación.
- Intervenir de forma activa en la concientización de los ciudadanos sobre este derecho y en la exigencia de su reconocimiento.
- Socializar la importancia de contar con una ley para garantizar el acceso a los documentos del gobierno.
- Crear un espacio público durante dos años (2001–2002) sobre el tema del derecho a la información, y posicionarlo en la agenda pública.
- Reclamar a los poderes del estado que legislaran con prontitud y a profundidad el derecho de acceso a la información pública gubernamental y que eliminaran todas las barreras para garantizar su ejercicio por parte de los ciudadanos.

La aprobación de la ley demostró que la sociedad civil organizada tuvo un impacto real sobre la definición de este derecho, que se tradujo en un cambio legal relevante en la materia.



De acuerdo con la división de roles establecida en el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano, al primero le correspondió:

- Colocar el tema del derecho de acceso a la información pública gubernamental en la agenda parlamentaria.
- Elaborar una propuesta de ley regulatoria de este derecho, que fuera alternativa a la del Ejecutivo federal, y que consistió en una contribución técnica o de expertos en la materia.
- Cabildear y negociar la pertinencia y consistencia de su iniciativa, por una parte, con los legisladores de oposición y, por otra, con el Ejecutivo federal y los representantes populares del PAN. En ambos asuntos, demostró capacidad de interlocución y gestión ante los poderes del estado.
- Lograr la incorporación de sus propuestas en el documento final de legislación. El éxito de este colectivo fue conseguir que lo planteado por ellos se convirtiera en iniciativa de ley, mediante su incorporación por parte de los partidos de oposición. Esto confirmó su capacidad argumentativa y deliberativa.

Otra de las principales contribuciones del Grupo Oaxaca fue la aprobación de cinco planteamientos centrales de su propuesta legislativa que fueron asumidos por los legisladores de oposición. Dichos planteamientos fueron:

- La fundamentación de los criterios para la clasificación de la información como reservada y confidencial.
- La especificación de las facultades de la instancia pública responsable de asegurar la apertura informativa de los órganos del estado, es decir, del actual IFAI.
- La determinación sobre el carácter de la ausencia de respuesta por parte del estado ante la solicitud de información del ciudadano (positiva *ficta*).
- Los sujetos obligados a proporcionar la información pública gubernamental.
- La derogación de las leyes que limitaran la nueva reglamentación del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Sin embargo, se desecharon las propuestas de este colectivo sobre la obligatoriedad de los partidos políticos a proporcionar información acerca de sus actividades y el uso de los recursos públicos, así como la relativa a la facultad del IFAI de sancionar a los servidores públicos que incumplieran las disposiciones sobre la entrega de información. A propósito de los partidos, existe consenso social sobre la urgencia de reglamentar su obligación de informar. La facultad de sancionar se remitió a otros ordenamientos legales.

En cada una de las propuestas aceptadas o rechazadas, no estaban en juego aspectos formales o meramente procedimentales sino el reconocimiento pleno del derecho de acceso a la información pública gubernamental y la reglamentación de su cabal ejercicio. Desde este ángulo se deben visualizar y valorar las intervenciones y contribuciones del Grupo Oaxaca.

Por su parte, el colectivo Juan Ciudadano jugó un rol central en el proyecto que sobre este derecho pusieron en marcha de manera conjunta los principales gremios de los medios impresos del país. Como parte de sus estrategias, aparecieron en los periódicos nacionales más de 400 referencias (notas, columnas, editoriales) sobre el tema entre 2002 y 2004. El papel fundamental de este colectivo consistió en las tareas de información, difusión, concientización y construcción de un espacio público mediático. Mediante estos espacios también ha realizado un balance realista acerca de lo que posibilita la nueva ley, de las puertas que objetivamente abre, pero asimismo ha demostrado las inercias que persisten en los ciudadanos y poderes del estado en torno a este asunto y los retos a los que se enfrentan ambos para materializar las potencialidades existentes a propósito de este derecho.

Los roles desempeñados por el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano fueron complementarios, ya que la propuesta y estrategia del primero se inscriben en el proyecto mayor de los medios impresos sobre el tema, del que el segundo es uno de sus actores. Juntos lograron dar un paso importante para impulsar ciudadanos informados e iniciar una cultura del acceso y manejo de la información pública gubernamental.

Además, ambas agrupaciones son exponentes de una nueva generación de organizaciones civiles que no quieren utilizar su actuación en temas de interés público para obtener puestos en la administración

pública o cargos de representación popular o en consejos consultivos ciudadanos.

De acuerdo con la literatura existente, la intervención de estos colectivos ante los poderes del estado durante este proceso se puede caracterizar de tres formas distintas: la participación ciudadana organizada en la acción del gobierno, el ciclo de la política pública, y la tipología acerca de las formas de relación existentes entre sociedad civil y poderes públicos en el ámbito político (Aguilar, 2001; OCDE / DDF, 1996; CAM, 2002; Isunza y Hevia, 2005).

Con base en la primera de estas tres formas (cuyas modalidades son información, consulta, asociación, delegación y control), el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano intervinieron fundamentalmente ante el Poder Legislativo y la sociedad. Participaron en la fase de la información demandando conocer qué iniciativas estaba procesando el Ejecutivo federal en esta materia y exigiendo el reconocimiento constitucional de la garantía individual de acceso a la información pública gubernamental, mediante la legislación de la ley reglamentaria correspondiente. Pero rechazaron participar en la consulta popular convocada por la Secretaría de Gobernación (Segob), porque esta dependencia había externado fuertes reservas a la actitud crítica que ambos habían asumido ante la iniciativa legislativa que el Ejecutivo federal estaba procesando con desconocimiento de la sociedad.

De las dos organizaciones sociales, solo el Grupo Oaxaca logró “asociarse”, no formalmente sino por la vía de los hechos, con los diputados y senadores de oposición para definir y negociar una propuesta. Por su parte, la Cámara de Diputados federal y el Senado no pueden delegar la función legislativa ni el control sobre ambas tribunas. La capacidad legislativa es parcialmente “delegable” mediante las formas de democracia directa y, en particular, la iniciativa popular, que es la que procede para las innovaciones legislativas, aunque ninguna de las dos está reconocida a nivel federal en México.

El ciclo de la política pública comprende seis fases: formación de la agenda del gobierno, definición del problema público, construcción de las opciones de política, elección de la opción de política, implementación de la política y evaluación. En este ciclo, el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano intervinieron, por la vía de los hechos, es decir, sin que fueran convocados por el Ejecutivo federal o los legisladores, en las tres primeras y parcialmente en la cuarta.

En la formación de la agenda del gobierno participaron de manera abierta para socializar el tema de la ley como asunto de interés público y promoviendo su discusión. En la definición del problema público enfatizaron la importancia de la información pública gubernamental como derecho de los ciudadanos. Lo anterior fue posible gracias al conocimiento que ambos poseían en la materia, a la capacidad demostrada para relacionarse con los actores intervinientes en el proceso legislativo, y al vínculo estrecho y directo que poseían con los medios de comunicación impresos. En la construcción de las opciones de política intervino en especial el Grupo Oaxaca al presentar una propuesta integral que contemplaba todos los aspectos de la política a legislar, es decir, una opción que incluía la totalidad de sus componentes. En la fase de la elección de la opción de política, la participación del Grupo Oaxaca se dio parcialmente mediante el cabildeo en el poder Legislativo, incidiendo en las decisiones sobre el texto final de la ley. En las dos fases restantes (implementación de la política y evaluación), ambos colectivos ciudadanos carecían de atribuciones y posibilidades de participar de manera directa.

Con base en la tipología sobre las formas de relación existentes entre sociedad civil y poderes públicos en el ámbito político (cuyas modalidades son mandataria, de transferencia y cogestiva), el Grupo Oaxaca y el colectivo Juan Ciudadano ejercieron la tercera modalidad, también por la vía de los hechos. Su actuación consistió en ser, junto con los legisladores de oposición, actores competentes y decisivos para la elaboración de la propuesta de ley alternativa a la del Ejecutivo federal y los representantes populares del PAN.

Por lo anterior, es obligado valorar y reconocer los roles desempeñados en conjunto por ambas agrupaciones ciudadanas para la construcción de la política pública sobre el acceso a la información gubernamental. Los dos colectivos fueron capaces de ampliar el margen de intervención de los ciudadanos en este derecho, de actuar de forma corresponsable con los poderes del estado y, en esa medida, de consolidar la democracia.

*Anexo*

*Cronología mínima*

Primeros meses	Primer semestre	Abril	Mayo
Socialización de la necesidad de legislar el derecho de acceso a la información por parte del colectivo Juan Ciudadano.	<p>El gobierno federal trabaja en la elaboración de una propuesta de ley a través de cuatro oficinas gubernamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, a cargo de Marta Sahagún.</li><li>• Secretaría de Gobernación (Segob).</li><li>• Secretaría de Desarrollo Administrativo y Contraloría (SECODAM).</li><li>• Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, como encargada del tema y con Carlos Arce como presidente.</li></ul> <p>Hubo diferencias entre estas dependencias. Lentitud en el avance del proyecto.</p>	<p><b>2</b></p> <p>Filtración a los medios de comunicación del borrador de iniciativa del Ejecutivo federal realizado por la SECODAM.</p> <p><b>Después del 2 de abril</b></p> <p>Propuestas legislativas del PRD, PAN y PRI.</p> <p><b>27</b></p> <p>Foro sobre derecho a la información en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el que se critica la ausencia de diálogo del Ejecutivo federal con los ciudadanos, así como los contenidos de su proyecto.</p> <p><b>30</b></p> <p>Marta Sahagún coordina los trabajos del grupo intersecretarial.</p>	<p>Realización del seminario “Derecho a la información y reforma política” en Oaxaca.</p> <p><b>24</b></p> <p>Participantes del seminario “Derecho a la información y reforma política” firman un compromiso de redactar una iniciativa legislativa de acceso a la información pública.</p> <p><b>25</b></p> <p><b>Se constituye el Grupo Oaxaca y su comisión técnica.</b></p>

## 2001

Entre mayo y septiembre	Octubre	Octubre y noviembre	Noviembre
El Grupo Oaxaca preparara el anteproyecto de ley.	<p><b>1</b> Creación del “Decálogo del derecho a la información” del Grupo Oaxaca.</p> <p><b>12</b> <b>Presentación de la propuesta legislativa del Grupo Oaxaca en la Cámara de Diputados.</b></p> <p><b>24</b> Reunión de miembros el Grupo Oaxaca con el titular de la Segob.</p>	<p><b>Foros de consulta pública ciudadana convocados por la Segob:</b>  <b>26 de octubre, Guadalajara; 6 de noviembre, Veracruz; 9 de noviembre, ciudad de México, y 10 de noviembre, Monterrey.</b></p>	<p><b>15</b> Los diputados federales esperan propuesta de Presidencia.</p> <p><b>28</b> La Cofemer convoca a conocer el documento final para sistematizar los comentarios y observaciones recibidos en las consultas públicas ciudadanas.</p> <p><b>30</b> Fecha prevista para la presentación de la iniciativa de ley del Ejecutivo federal.</p>

2001

2002

Diciembre	Marzo	Abril	Junio
<div>1</div> <div>El Grupo Oaxaca critica el documento elaborado por Presidencia. El gobierno de Vicente Fox entrega a la Cámara de Diputados su iniciativa.</div> <div>2</div> <div>Presentación del texto final del Ejecutivo federal. Integrantes del Grupo Oaxaca califican como medrosa y deficiente esta propuesta.</div> <div>6</div> <div>El documento del Grupo Oaxaca se convierte en iniciativa con el aval del PRI, PRD, PVEM y Convergencia por la Democracia, y lo presentan ante el pleno de la Cámara de Diputados.</div>	<div>26</div> <div>Consenso en 98% del contenido de la iniciativa</div>	<div>18</div> <div>Debate sobre la ley.</div> <div>24</div> <div>Aprobación de la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> con 411 votos de los diputados federales. Se envía al Senado.</div> <div>30</div> <div>Aprobación del Senado, luego de una intensa negociación entre las fracciones parlamentarias en el periodo ordinario.</div>	<div>10</div> <div>Firma de la ley por parte del presidente de la república.</div> <div>11</div> <div>Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> y entrada en vigor de esta nueva ley.</div>



## Bibliografía

- Ackerman, John e Irma Sandoval (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI, México.
- Aguayo Quezada, Sergio (2001). “Reforma trunca: leyes e información”, en *Reforma*, México, 26 de marzo.
- (2002). “En la transición: ríos de información”, en *Reforma*, México, 12 de junio.
- (2003). “En el cambio: celebración”, en *Reforma*, México, 11 de junio.
- Aguilar, Luis F. (2001). “Hacia una nueva relación gobierno sociedad civil”, ponencia en el foro *El papel de los organismos civiles en la transición democrática mexicana*, México, 6–7 de septiembre.
- Aguilar, Rubén (2005). “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia”, en Aziz, Alberto y Jorge Alonso, *El Estado mexicano: herencias y cambios*, vol.II, CIESAS / Porrúa, México, pp. 15–51.
- Alianza Cívica (1995). *Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. La demanda de amparo de Alianza Cívica contra la presidencia de la república*, Alianza Cívica, México.
- (2004). “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la presidencia de la república de Ernesto Zedillo. Breve crónica del programa ciudadano ‘adopta un funcionario’”, en IFAI, *El derecho de acceso a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México, pp. 9–20.

- Almond, Gabriel y Sydney Verba (1970). *La cultura cívica*, Euramérica, Madrid.
- Alonso, Rubén (2002). “Una ley limitada”, en *Milenio*, México, 11 de mayo.
- Álvarez Icaza, Emilio (2003). “Transparencia, derechos y ciudadanía”, en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, UIA, México, pp. 86–90.
- Artículo 19 (1999). “El derecho del público a saber”, manuscrito.
- (2001). “Memorandum on the draft Mexican Federal Act on Access to Public Information”, manuscrito.
- Avilés, Karina (2002). “Critica el director de la organización Artículo 19 las políticas cerradas en materia informativa. Genera corrupción gobernar con base en el secreto”, *La Jornada*, México, 14 de marzo.
- Barragán Barragán, José (1981). *Introducción al derecho mexicano de la comunicación e información*, UNAM, México.
- Behn, Robert (2001). *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institution Press, Washington.
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*, FCE, México.
- Borón, Alejandra (2001). “Prepara DF ley de información”, en *Reforma*, México, 8 de diciembre.
- Calderón Hinojosa, Felipe (2002). “Transparencia gubernamental”, en *Reforma*, México, 13 de junio.
- Camps, Victoria (2004). “Opinión pública, libertad de expresión”, en Conill, Jesús y Vicent Gozávez (coords.), *Ética de los medios. Una apuesta por la ciudadanía audiovisual*, Gedisa, Barcelona, pp. 33–49.
- Canales, Enrique (2001). “Lo público ¿no es?”, en *Reforma*, México, 13 de diciembre.
- Cansino, César (2000). *La transición democrática*, CEPACOM, México.
- (2006). “Construir la democracia”, en *Metapolítica*, vol.10, México, julio–agosto.
- Carbonell, Miguel (2004). *Elementos de derecho constitucional*, Fontamara, México.
- (2005). *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México.
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, CAM (2002). *Lo cívico en lo público*, CAM, México.
- Colectivo por la transparencia (2004). *Boletín institucional*, Colectivo por la transparencia, México.

- Congreso del Estado de Jalisco (1999). "Primer dictamen a la iniciativa popular de Ley contra la violencia intrafamiliar", Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara, 27 de mayo.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Nueva Sociedad / CLAD, Caracas.
- Chelmsky, Alisa (2003). "La política de transparencia del poder ejecutivo", en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, UIA, México.
- Delgado, René (2003). "Sobreaviso. Buenas y malas", en *Reforma*, México, 14 de junio.
- Deutsch, Kart W. (1993). *Los nervios del gobierno. Modelos de la comunicación y control político*, Paidós, México.
- Doyle, Kate (2002). "La nueva ley a examen", en *Reforma*, México, 7 de julio.
- Dunn, Delmer D. (1999). "Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamental of accountability and responsibility", en Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2004). *El derecho a la privacidad*, IFAI, México.
- Escobedo, Juan Francisco (2001). "Gobierno abierto o criptocracia", *La Jornada*, México, 10 de noviembre.
- (2002a). "La movilización de la opinión pública", en *Reforma*, México, 7 de julio.
- (2002b). "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la ley federal de acceso a la información pública", en *Revista Ibero Americana de Educación*, núm.3, otoño-invierno.
- (2003). "Transparencia, derecho y ciudadanía", en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, UIA, México.
- Esteinou Madrid, Francisco Javier (1990). *Economía política y medios de comunicación*, Trillas, México.
- Fernández Menéndez, Jorge (2002). "Razones. Una cuestión de luces y sombras", en *Milenio*, México, 22 de abril.
- Flores, Adriana Esthela (2004). "El acceso a la información", en *Milenio*, Monterrey, 1 de enero.

- Fuentes, Mariana (2002). “Entrevista a Andrew Puddephatt. Antídoto para la desconfianza”, en *Reforma*, México, 24 de marzo.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2004). “A prueba los sujetos obligados por la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental”, en IFAI, *El derecho de acceso a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México.
- Gadner, D. (1989). “Lecciones del tránsito”, en *Nexos*, núm.134, México, febrero.
- Garduño, Roberto (2002). “Diferencias entre Grupo Oaxaca y el Ejecutivo. Consensuada en 98%, iniciativa de ley de acceso a la información”, en *La Jornada*, México, 27 de marzo.
- Garduño, Roberto y Ciro Pérez Silva (2001). “Con la de Fox, turnarán a comisiones de la Cámara la iniciativa propuesta por los medios y ONG sobre la información”, en *La Jornada*, México, 6 de diciembre.
- Garfias, Francisco; Heliodoro Cárdenas y Lorena López (2002). “Las reformas de Fox, en la mira del Congreso”, *Reforma*, México, 14 de marzo.
- Gascón, Verónica (2002). “Trampas a la ley de información”, en *Milenio*, México, 7 de julio.
- Gaxiola Aldana, Yovana (2001). “Urgen transparencia Estado-medios”, en *El Universal*, México, 24 de noviembre.
- Gómez Álvarez, David (2004). “Más allá de la transparencia”, en *Público*, Gualajara, 15 de noviembre.
- González, Maribel (2002). “Festejan en EU ley de información. Señala promotor de la reforma que ahora el gran reto es cómo llevar a cabo su implementación”, en *Reforma*, México, 30 de mayo.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2001a). “Justicia, no propaganda”, en *Reforma*, México, 29 de noviembre.
- (2001b). “Ley de información”, en *Reforma*, México, 6 de diciembre.
- (2001c). “Qué tanto es tantito”, en *Reforma*, México, 7 de diciembre.
- (2002a). “Acceso a la información”, en *Reforma*, México, 5 de mayo.
- (2002b). “Opacidad triunfante”, en *Reforma*, México, 11 de octubre.
- Grupo Oaxaca (2002). “México necesita una auténtica Ley de Acceso a la Información Pública”, desplegado en *Reforma*, México, 18 de abril.
- Guerrero, Eduardo (2002). *La luz en busca de cristal: hacia la transparencia y rendición de cuentas en México*, IFE, México.

- (2003). *Dinero y democracia. Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas electorales* (Cultura de la rendición de cuentas, 6), Auditoría Superior de la Federación, México.
- Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, México.
- Hernández López, Rogelio (2002). “Vienen en cascada ocho leyes sobre comunicación”, en *Reforma*, México, 22 de mayo.
- (2003). “Transparencia y Acceso a la Información. *Ley del embudo para periodistas*”, en *Milenio*, México, 15 de junio.
- Hernández Valdés, Alfonso (2005a). “Federalismo, democracia y transparencia”, ponencia en el V Encuentro Internacional de Cultura Democrática, 29 de noviembre, Guadalajara.
- (2005b). “La transparencia de las instituciones y las instituciones de la transparencia”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, México, octubre–noviembre.
- Hidalgo, Jorge Arturo (2001). “Exponen hoy iniciativa de ley de información”, en *Reforma*, México, 6 de diciembre.
- (2002a). “Preparan dictamen a ley de información. Prevé PRI se apruebe en el próximo periodo”, en *Reforma*, México, 14 de marzo.
- (2002b). “Detallan ley de acceso a información”, en *Reforma*, México, 29 de marzo.
- Hidalgo, Jorge Arturo y Jorge Reyes (2001). “Apadrinan proyecto ciudadano de ley de acceso a información”, en *Reforma*, México, 7 de diciembre.
- Huntington, Samuel (1991). *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI (2003). *Marco Teórico Metodológico*, IFAI, México.
- (2004a). *El derecho de acceso a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México.
- (2004b). *Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2003–2004*, IFAI, México.
- (2005). *Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2004–2005*, IFAI, México.
- Irizar, Guadalupe (2002). “Fortalece la democracia apertura de información”, en *Reforma*, México, 15 de marzo.
- Islas, Jorge (2001). “Ley de información: dos propuestas”, en *Reforma*, México, 9 de diciembre.

- (2002a). “El comienzo de la apertura”, en *Reforma*, México, 6 de enero.
- (2002b). “Los peligros de la verdad”, en *Reforma*, México, 24 de marzo.
- (2002c). “Respaldan la apertura de partidos”, en *Reforma*, México, 15 de abril.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara (2005). “Relaciones sociedad civil–Estado. Un ensayo de interpretación”, manuscrito.
- Jiménez, Benito (2004a). “Ve académico corta la oferta de apertura”, en *Reforma*, México, 16 de enero.
- (2004b). “Reprochan a Corte postura ‘medrosa’”, en *Reforma*, México, 17 de enero.
- Jiménez, Benito y Héctor Guerrero (2003). “Advierten obstáculos en el acceso a datos”, en *Reforma*, México, 17 de agosto.
- Juan Ciudadano (2001a). “La información razonable”, en *Reforma*, México, 8 de enero.
- (2001b). “Ley de acceso a la información”, en *Reforma*, México, 12 de febrero.
- (2001c). “El primer paso”, en *Reforma*, México, 5 de marzo.
- (2001d). “Desatorando al Congreso”, en *Reforma*, México, 1 de octubre.
- (2001e). “El viejo truco”, en *Reforma*, México, 8 de octubre.
- (2001f). “Balón en el Congreso”, en *Reforma*, México, 15 de octubre.
- (2001g). “Violar un poco”, en *Reforma*, México, 17 de octubre.
- (2001h). “La alternancia frívola”, en *Reforma*, México, 5 de noviembre.
- (2001i). “Ley pivote”, en *Reforma*, México, 19 de noviembre.
- (2001j). “Enojo improductivo”, en *Reforma*, México, 26 de noviembre.
- (2001k). “Se cayó el sistema”, en *Reforma*, México, 27 de noviembre.
- (2001l). “Iniciativa medrosa”, en *Reforma*, México, 3 de diciembre.
- (2001m). “La palanca del cambio”, en *Reforma*, México, 10 de diciembre.
- (2002a). “Soluciones comodinas”, en *Reforma*, México, 14 de enero.
- (2002b). “De centavos a pesos”, en *Reforma*, México, 28 de enero.
- (2002c). “Engendros de la opacidad”, en *Reforma*, México, 4 de febrero.

- (2002d). “El secretismo *vs* la ONU”, en *Reforma*, México, 11 de marzo.
- (2002e). “Aprendiendo a gatear”, en *Reforma*, México, 1 de abril.
- (2002f). “Fuera de lugar”, en *Reforma*, México, 6 de mayo.
- (2002g). “Del 68 al 2002”, en *Reforma*, México, 24 de junio.
- (2002h). “Desconfianza productiva”, en *Reforma*, México, 15 de julio.
- (2002i). “Economía de ‘insiders’”, en *Reforma*, México, 29 de julio.
- (2002j). “¿Qué hacía la maestra?”, en *Reforma*, México, 12 de agosto.
- (2002k). “Independiente, pero rindiendo cuentas”, en *Reforma*, México, 26 de agosto.
- (2002l). “Designación nocturna”, en *Reforma*, México, 16 de septiembre.
- (2002m). “Consejeros incógnita”, en *Reforma*, México, 7 de octubre.
- (2002n). “Cinco lecciones”, en *Reforma*, México, 14 de octubre.
- (2002ñ). “El ingenuo y dos astutos”, en *Reforma*, México, 28 de octubre.
- (2002o). “La salud de Kennedy”, en *Reforma*, México, 25 de noviembre.
- (2002p). “Técnicos contra rudos”, en *Reforma*, México, 23 de diciembre.
- (2003a). “El achaque de los partidos”, en *Reforma*, México, 23 de febrero.
- (2003b). “Un zar sin visión”, en *Reforma*, México, 7 de abril.
- (2003c). “Buenos propósitos”, en *Reforma*, México, 1 de septiembre.
- (2003d). “AMLO define ‘transparencia’”, en *Reforma*, México, 15 de septiembre.
- (2003e). “IFAI: ni frío, ni calor”, en *Reforma*, México, 20 de octubre.
- (2004a). “La confesión de Azuela”, en *Reforma*, México, 19 de enero.
- (2004b). “Diseción del IPAB”, en *Reforma*, México, 2 de febrero.
- (2004c). “Justicia pública”, en *Reforma*, México, 16 de febrero.
- (2004d). “Pellizcar la corrupción”, en *Reforma*, México, 15 de marzo.
- (2004e). “Esos cuatro desconocidos”, en *Reforma*, México, 29 de marzo.
- (2004f). “El momento de la Corte”, en *Reforma*, México, 5 de abril.
- (2005a). “Los archivos de Fox”, en *Reforma*, México, 2 de mayo.
- (2005b). “Archivos boicoteados”, en *Reforma*, México, 5 de julio.
- (2005c). “Transparencia local: tierra de nadie”, en *Reforma*, México, 12 de julio.

- (2005d). “Rendir cuentas encapuchado”, en *Reforma*, México, 1 de agosto.
- Junco de la Vega, Alejandro (2003). “Toma de decisiones y transparencia en el poder judicial”, en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, UIA, México.
- Kant, Emmanuel (1985). *La paz perpetua*, Tecnos, Madrid.
- Levy Vázquez, Carlos Eduardo (2002). *El derecho a la información en México*, serie Textos de Ciencias Políticas, núm.12, UNAM / ENEP Aragón, México.
- Locke, John (1988). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid.
- López Ayllón, Sergio (1988). *El derecho a la información*, IIJ-UNAM / Porrúa, México.
- (2001a). “Se convierte en un elemento clave para la lucha contra la impunidad”, en *Reforma*, México, 9 de diciembre.
- (2001b). “Transparencia: dos visiones”, en *Reforma*, México, 9 de diciembre.
- (2003). “Transparencia y acceso a la información pública”, en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, UIA, México.
- (2005). *Democracia y acceso a la información*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Máiz, Ramón (2001). “Democracia participativa”, en *Metapolítica*, vol.5, México, abril-junio.
- Marván, María (2005). “Declaración”, en *Público*, Guadalajara, 16 de junio.
- Mayolo López, Fernando (2001). “Crítica el Gobierno la ley ciudadana”, en *Reforma*, México, 21 de octubre.
- (2002a). “Exhortan a acelerar la ley de información”, en *Reforma*, México, 21 de marzo.
- (2002b). “Apoya Gobierno órgano autónomo”, en *Reforma*, México, 19 de abril.
- (2003). “Propone la Secretaría de Gobernación dar al IFAI autonomía”, en *Reforma*, México, 15 de octubre.
- Millán, Daniel (2002). “Advierten retos en información”, en *Reforma*, México, 11 de junio.
- Morales, Marco A. (2002). “Desmitificando el acceso a la información”, en *Milenio*, México, 5 de mayo.



- Morett Cuevas, Georgina (2002). "Entrevista con Ernesto Villanueva. Los desafíos de la transparencia informativa", en *Milenio*, México, 28 de julio.
- Morett Cuevas, Georgina y Lorena López (2003). "Esquivan partidos la transparencia", en *Milenio*, México, 14 de junio.
- Morlino, Leonardo (2005a). "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", en *Metapolítica*, núm.39, vol.8, México, enero-febrero.
- (2005b). *Democracias y democratizaciones*, CEPCOM, México.
- (2005c). "La calidad de la democracia mexicana. Entrevista con Leonardo Morlino", en *Magis*, núm.380, ITESO, Guadalajara, julio.
- Muñoz Ríos, Patricia (2002). "Ya no hay temas vedados ni presiones sobre quiénes informan", en *La Jornada*, México, 30 de mayo.
- Nava Gomar, Salvador (2002). "Acceso a la información ¿y transparencia?", en *La Jornada*, México, 20 de abril.
- Navarro, Fidela (2004). *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, FUNDAP, Querétaro.
- Nonell, Rosa (2002). *Transparencia y buen gobierno*, Fundació Amics de la UPC / Icaria, Barcelona.
- O'Donnell, Guillermo (2000). "Further thoughts on horizontal accountability", en la conferencia Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE / Departamento del Distrito Federal, DDF (eds.) (1996). *Gobierno alerta: iniciativas de servicio de calidad en la administración*, OCDE / DDF, México.
- Pavón, Carolina (2003). "Califican de mínima la Ley de Información", en *Reforma*, México, 20 de marzo.
- (2004a). "Buscan defender la transparencia", en *Reforma*, México, 14 de febrero.
- (2004b). "Cortan alas al Consejo", en *Reforma*, México, México, 2 de marzo.
- Pérez Silva, Ciro (2002). "Existe consenso en más de 90 por ciento de la iniciativa", en *Reforma*, México, 8 de abril.
- Pérez Silva, Ciro y Roberto Garduño (2001). "Excepto AN, las demás bancadas apoyan el proyecto de ley de acceso informativo del Grupo Oaxaca", en *La Jornada*, México, 7 de diciembre.

- (2002a). “El documento de universidades y medios, el soporte. En días, dictamen legislativo sobre acceso a la información”, en *La Jornada*, México, 14 de marzo.
- (2002b). “Agenda. Ayer, primeras coincidencias en la Cámara de Diputados”, *La Jornada*, México, 20 de marzo.
- (2002c). “Persisten diferencias en dos puntos entre la fracción panista y los demás partidos. A comisiones proyecto sobre acceso a Información”, en *La Jornada*, México, 18 de abril.
- (2002d). “Por unanimidad, diputados aprueban la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia”, en *La Jornada*, México, 25 de abril.
- Przeworski, Adam (1998). “El estado y el ciudadano”, en *Política y gobierno*, vol.V, núm.2, México.
- (1999). “Democracia y representación”, en *Metapolítica*, vol.3, México, abril-junio.
- Ramírez, Manuel (1995). *El derecho a la información*, Pórtico, Zaragoza.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1998). “Y usted, ¿ya es ciudadano? El modelo nacional de Alianza Cívica y su aplicación en el Área Metropolitana de Guadalajara”, en *Revista Universidad de Guadalajara*, cuaderno de La Colección de Babel, núm.13, Guadalajara.
- (1999). “Ciudadanos bajo sospecha”, en *Sociedad Civil*, núm.8, vol.III, México.
- (2000). “Instituido e instituyente. Los actores de la innovación política en México”, en Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado Santillán, *Cambio político y participación ciudadana*, CEPACOM, México.
- (2002). *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, ITESO, Guadalajara.
- Rawls, John (1999). *The law of peoples with the idea of public reason revisited*, Harvard University Press, Cambridge.
- Reforma* (2002). “Impide ‘interés legítimo’ acceso a la información”, en *Reforma*, México, 10 de octubre.
- Reyes Heróles, Federico (2002). “Hacia los vigías sociales”, en *Reforma*, México, 23 de abril.
- (2003). *Corrupción: de los ángeles a los índices*, IFAI, México.
- Reyes, Jorge y Jorge Arturo Hidalgo (2001). “Exponen hoy iniciativa de ley de información”, en *Reforma*, México, 6 de diciembre.
- Rodríguez, Denis (2001). “Consideran que es deficiente iniciativa del Gobierno federal”, en *Reforma*, México, 2 de diciembre.

- Rodríguez, Uriel (2002). "Deficiente, la Ley Federal de Información", en *Milenio*, México, 27 de abril.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2004). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, México.
- Saavedra López, Modesto (1987). *La libertad de expresión en el estado de derecho*, Ariel, Barcelona.
- Salas, Alejandro (2002). "Convocan a reconocer iniciativas ciudadanas", en *Reforma*, México, 13 de septiembre.
- Salazar Ugarte, Pedro (2006). *Democracia y (cultura de la) legalidad*, IFE, México.
- Salomón, Luis Ernesto (2003). "Comunicación y transparencia desde la perspectiva de la prensa en México", en Escobedo, Juan Francisco (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, UIA, México, pp. 65-68.
- Schedler, Andreas (1999). "Restraining the State: conflicts and agents of accountability", en Schedler, Andreas; Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder.
- (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.
- Secretaría de Desarrollo Administrativo y Contraloría, SECODAM (2001). "Comentarios críticos a la propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública", SECODAM, 21 de octubre, México.
- Somalia, Juan *et al.* (1997). *La información en el nuevo orden internacional*, ILET, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000). *Gaceta Judicial de la Federación*, t.IX, SCJN, México, abril.
- Torres Espinoza, Gabriel (2004). "Qué es la transparencia y el derecho de acceso a la información", en *Público*, Guadalajara, 18 de octubre.
- Transparencia Internacional (2003). *Global Corruption Report*, Transparencia Internacional, Berlín.
- Ugalde, Luis Carlos (2002a). "La confianza como insumo", en *Reforma*, México, 7 de julio.
- (2002b). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México.
- Urrutia, Alonso (2001). "Garantizar la transparencia, la meta. Plantean crear instituto nacional de acceso a la información", en *La Jornada*, México, 27 de octubre.

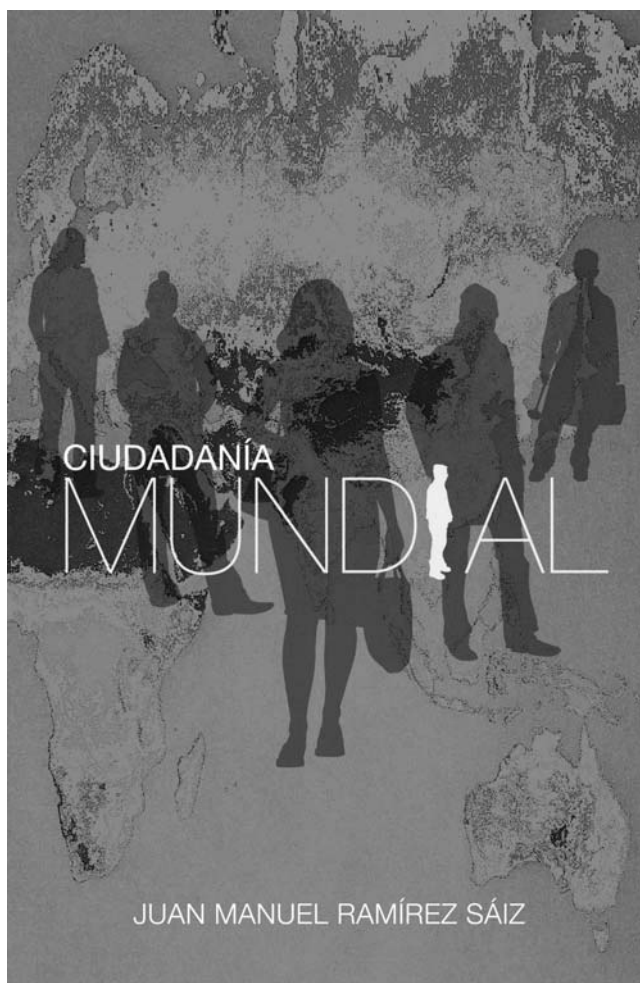
- (2002a). “Reunión de líderes del *tricolor* en Gobernación. Plantea PRI a Creel ampliar acuerdo político de desarrollo”, en *La Jornada*, México, 2 de abril.
- (2002b). “La apertura y transparencia fortalecerán la lucha contra la corrupción”, en *Reforma*, México, 26 de abril.
- (2002c). “Crean asociación civil para difundir ley de información”, en *La Jornada*, México, 6 de agosto.
- Valverde Loya, Miguel Ángel (2004). “Transparencias, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México”, en el IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 2–5 de noviembre.
- Vaughn, Robert G. (2000). “Transparency. The mechanisms: open government and accountability”, en *Issues of Democracy*, vol.5, núm.2, E-journal del US Department of State, Washington, agosto (DE consultada en: [usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/vaughn.htm](http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijde/vaughn.htm)).
- Vega, Margarita (2001). “Destacan avance en ley de información”, en *Reforma*, México, 2 de diciembre.
- Vergara, Rodolfo (2005). *La transparencia como problema*, IFAI, México.
- Vicenteño, David (2004). “Impulsa sociedad apertura informativa”, en *Reforma*, México, 7 de enero.
- Villamil, Jenaro (2001a). “Titubeante iniciativa del ejecutivo”, en *La Jornada*, México, 4 de diciembre.
- (2001b). “Diferencias entre las propuestas”, en *La Jornada*, México, 7 de diciembre.
- (2002a). “Académicos y periodistas, promotores de la iniciativa. El proyecto del Grupo Oaxaca, base para el quehacer de los legisladores”, en *Reforma*, México, 26 de abril.
- (2002b). “Información y secrecía”, en *La Jornada*, México, 5 de mayo.
- (2002c). “Pasos a seguir”, en *La Jornada*, México, 11 de junio.
- Villanueva, Ernesto (2000). *Derecho mexicano de la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*, Oxford University Press, México.
- (2001a). *El derecho de acceso a la información*, UIA, México.
- (2001b). “Sahagún: por consenso, cualquier regulación en la materia”, en *El Universal*, México, 2 de marzo.
- (2005). “Creo que el Grupo Oaxaca no irá más allá de la Ley de acceso”, en *etcetera*®, México, enero.
- Woldenberg, José (2005). “Poco ruido y muchas nueces”, en *Reforma*, México, 23 de junio.

***El acceso a la información pública gubernamental***  
***La gestación de una ley desde las organizaciones civiles***

se terminó de imprimir en noviembre de 2008,  
en los talleres de Publidisa, S.A. DE C.V.

Chabacano No. 69, Col. Asturias, México DF. CP06850

La edición, que consta de 500 ejemplares, estuvo a cargo  
de la Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.



## CIUDADANÍA MUNDIAL

Juan Manuel Ramírez Sáiz

Primera edición: 2006

ITESO / UIA León, Guadalajara,  
394 pp.

ISBN: 968-5087-82-2

Medida: 15x23 cm, rústica.

Precio: \$ 266.00

A partir del análisis de casos concretos, esta obra busca entender la articulación y organización entre actores sociales de todas partes del mundo y su reclamo por derechos fundamentales, democratización, rendición de cuentas de las autoridades y mayores espacios públicos. Así surge el concepto de ciudadanía mundial, construido por los actores sociales internacionales.